Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 295

Additionele regels ten behoeve van een verantwoorde groei van de melkveehouderij (Wet grondgebonden groei melkveehouderij)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 22 april 2016

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen die leden van uw Kamer hebben gesteld

naar aanleiding van het voorstel van wet tot wijziging van de Meststoffenwet (Wet grondgebonden groei melkveehouderij). Hieronder treft u mijn reactie aan.

Inhoudsopgave **blz.**

I Algemeen

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel grondgebonden groei melkveehouderij. Het betreft hier een omzetting van de eerder besproken algemene maatregel van bestuur (AMvB) naar een wet. Deze leden hebben echter nog wat verhelderende vragen.

De leden van de fractie van de PvdA hebben met belangstelling kennisgenomen van de Wet grondgebonden groei melkveehouderij. Deze leden hebben hier nog enkele vragen over. Zij verzoeken de regering hierop in te gaan.

kst-34295-7
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake de grondgebonden groei melkveehouderij. Deze leden hebben nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel additionele regels ten behoeve van een verantwoorde groei van de melkveehouderij.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel grondgebonden groei melkveehouderij. Deze leden willen de regering hierover graag een aantal vragen voorleggen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van de additionele regels ten behoeve van een verantwoorde groei van de melkveehouderij. Deze leden hebben nog aanvullende vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie hebben met grote zorgen kennisgenomen van de brief over het stelsel van fosfaatrechten. Deze leden constateren dat de regering de melkveehouderij geen strobreed in de weg legt om nog verder te groeien, zich om te vormen tot een bio-industrie en het toch al gigantische mestoverschot nog verder te laten groeien. Zij willen hierover graag vragen voorleggen aan de regering.

Hoofdstuk 1 Doel en aanleiding

De leden van de VVD-fractie merken op dat er in eerste instantie is gekozen voor een AMvB, naar aanleiding van een motie van het lid Reuten c.s. in de Eerst Kamer (Kamerstuk 33 797, nr. G) heeft de regering toch besloten om de AMvB om te zetten in onderhavig wetsvoorstel. Deze leden willen de regering vragen wat de verschillen zijn tussen de AMvB en onderhavig wetsvoorstel. Zou de regering daar zowel inhoudelijk als technisch op in willen gaan?
Zij hechten er grote waarde aan dat onderhavig wetsvoorstel zowel inhoudelijk als technisch niet afwijkt van de AMvB. Kan de regering deze zorgen bij de leden van de VVD-fractie wegnemen?

Het wetsvoorstel is identiek aan het besluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet ten behoeve van een verantwoorde groei van de melkveehouderij (hierna: AMvB grondgebonden groei melkveehouderij). De verplichting die voortvloeit uit het wetsvoorstel is volkomen gelijk aan die welke voortvloeit uit deze AMvB.

Zoals de leden van de VVD-fractie terecht opmerken is het wetsvoorstel het gevolg van de motie Reuten c.s. waarin de Eerste Kamer de regering vraagt om de essentie van de algemene maatregel van bestuur en de betekenis van grondgebondenheid op te nemen in de wet. Deze motie is door de Eerste Kamer aangenomen bij de behandeling van het wetsvoorstel verantwoorde groei melkveehouderij (Kamerstuk 33 979, nr. 2).

Het wetsvoorstel volgt één op één de inhoud van de AMvB grondgebonden groei melkveehouderij. De AMvB, en dus ook het wetsvoorstel, maakt onderscheid tussen bedrijven op basis van het bestaande fosfaatoverschot van melkvee op het bedrijf zoals dat tot uitdrukking komt in het

fosfaatoverschot (van melkvee) per hectare. Bedrijven zonder overschot kunnen alle fosfaat die wordt geproduceerd binnen het bedrijf plaatsen en hoeven daarom bij uitbreiding van de fosfaatproductie niet over extra fosfaatruimte (grond) te beschikken. Het laatste geldt ook voor bedrijven met een klein fosfaatoverschot per hectare (tot 20 kilogram); bedrijven met een groter fosfaatoverschot kunnen alleen verder groeien in fosfaatproductie van melkvee als zij ook over extra grond beschikken om een deel van de extra fosfaat binnen het bedrijf te kunnen plaatsen: bedrijven met een fosfaatoverschot per hectare van 20 tot en met 50 kilogram mogen maximaal 75 procent van de groei van de fosfaatproductie sinds 2014 laten verwerken; bedrijven met een fosfaatoverschot per hectare groter dan 50 kilogram mogen maximaal 50 procent van de groei van de fosfaatproductie sinds 2014 laten verwerken; het overige moet worden geplaatst op grond bij het bedrijf. Groei kan dan in veel gevallen niet volledig grondloos zijn. In deze gedifferentieerde aanpak moeten intensievere bedrijven (bedrijven met een groter fosfaatoverschot) aan strengere eisen voldoen dan extensievere bedrijven. Gevolg van de vereisten zoals vastgelegd in wetsvoorstel en AMvB grondgebonden groei melkveehouderij is ook dat bedrijven met een melkveefosfaatoverschot, uitgaande van de situatie in 2014, alleen fosfaatruimte (grond) kunnen afstoten als zij gelijktijdig de fosfaatproductie evenredig verkleinen.

In de nota van wijziging die met deze nota naar aanleiding van het verslag aan de Staten-Generaal wordt toegestuurd, zullen enkele wijzigingen worden aangebracht in het wetsvoorstel.
In de eerste plaats zullen, om een aantal mogelijke knelgevallen op te lossen, enkele uitzonderingen op de wijze van vaststellen van het melkveefosfaatoverschot voor het jaar 2014 in het wetsvoorstel worden opgenomen. Enerzijds zal een correctie op de bepaling van het melkveefosfaatoverschot voor het jaar 2014 plaatsvinden in gevallen waarin in 2014 de oppervlakte grond in gebruik, en daarmee de fosfaatruimte, op het melkveehouderijbedrijf tijdelijk buitengewoon groot was als gevolg van medewerking aan een publiek project waarbij de bestemming van landbouwgrond wijzigde ten behoeve van bijvoorbeeld natuurontwikkeling of aanleg van publieke infrastructuur. Anderzijds zal de berekening van het melkveefosfaatoverschot eveneens worden gecorrigeerd in gevallen waarin in 2014 de fosfaatproductie tijdelijk buitengewoon klein was als gevolg van ziekte of overlijden van de veehouder of partner in het samenwerkingsverband van de veehouder of een bloed- of aanverwant in eerste graad, ernstige diergezondheidsproblemen in de melkveestapel of stalbrand. Een van deze gebeurtenissen moet dan hebben geleid tot een melkveefosfaatoverschot in 2014 dat minstens 5% lager was dan wat het geval zou zijn geweest zonder de betreffende gebeurtenis in 2014 of een eerder jaar (2012 of 2013). In de toepassing van de AMvB grondgebonden groei melkveehouderij in het jaar 2016 zal met deze wijzigingen rekening worden gehouden.
In de tweede plaats bevat de nota van wijziging een explicitering van de huidige boetebepaling in artikel 58a van de Meststoffenwet. In de nota van wijziging wordt verduidelijkt dat een boete opgelegd kan worden voor productie van fosfaat die niet conform de regels voor grondgebondenheid heeft plaatsgevonden. Een boete voor overtreding van artikel 21, eerste lid, van de Meststoffenwet wordt dus allereerst gebaseerd op het aantal kilogrammen fosfaat dat niet geproduceerd had mogen worden met de hoeveelheid grond die een bedrijf in gebruik had. Daarnaast wordt voor de bepaling van hoogte van de boete ook rekening gehouden met mest die ten onrechte niet is verwerkt.
In de derde plaats wordt in het wetsvoorstel 1 februari 2016 genoemd als uiterste datum van aanmelding voor de uitzonderingsregeling voor veehouders die voor 30 maart 2015 financiële verplichtingen waren aangegaan om het melkveefosfaatoverschot geheel te laten verwerken.

Deze bepaling wordt aangepast,zodanig dat deze aansluit bij de bepaling in de AMvB grondgebonden groei melkveehouderij.
Ten vierde is het niet langer nodig om voor het Wetsvoorstel grondgebonden groei melkveehouderij gebruik te maken van de uitzondering van de Wet op het raadgevend referendum, aangezien dit wetsvoorstel niet voor 1 januari 2016 is aangenomen. Het spoedeisende karakter is daarom verminderd en daarom wordt deze uitzondering geschrapt.
Tot slot wordt ook een bepaling opgenomen die borgt dat de verplichtingen die uit hoofde van de AmvB Grondgebonden groei melkveehouderij in 2016 gelden voor landbouwers ook na inwerkingtreding van het wetsvoorstel blijven bestaan.

De leden van de PvdA-fractie zijn benieuwd welke maatregelen de regering gaat nemen op het moment dat alle bedrijven samen het mestplafond overschrijden. De boeren die voldoende grond hebben om hun fosfaatproductie zelf uit te kunnen rijden, zouden wat deze leden betreft een andere, meer preferentiële positie moeten hebben ten opzichte van de intensieve boeren. Zo stimuleren we de ontwikkeling van de grondgebonden melkveehouderij. Zij zijn tevreden dat de Staatssecretaris in de brief van 2 juli 2015 (Kamerstuk 33 979, nr. 98) aangaf naar de mogelijkheden hiervoor te kijken. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of zij inmiddels deze mogelijkheden heeft uitgewerkt en een model heeft gekozen. Zo nee, wanneer verwacht de regering dit gedaan te hebben?
Deze leden willen benadrukken dat het wat hun betreft belangrijk is dat boeren spoedig duidelijkheid krijgen. Deelt de regering deze mening?

In mijn brief van 3 maart jongstleden (Kamerstuk 33 979/33 037, nr. 108) heb ik de nadere uitwerking gegeven van het stelsel van fosfaatrechten dat in de brief van 2 juli 2015 (Kamerstuk 33 979, nr. 98) op hoofdlijnen is geschetst. Met deze brief wil ik melkveehouders de duidelijkheid bieden die zij verdienen. Volledige duidelijkheid is er echter pas zodra het stelsel van fosfaatrechten is vastgelegd in wet- en regelgeving.

De leden van de SP-fractie merken op dat volgens de rijksbegroting duurzaamheid en verduurzaming een belangrijke pijler onder het beleid is. Deze leden zien echter alleen maar beleid dat minder duurzaamheid bevordert. Zo ook met de voorliggende wet. De wet legt de weg open naar intensivering van de melkveehouderij. Zij vinden dat te allen tijden voorkomen moet worden dat de melkveehouderij transformeert in een nieuwe bio-industrie. Wat is het standpunt van de regering?
Kan zij uitleggen hoe het beleid dat de melkveehouderij richting intensivering begeleidt, past in een beleid dat in naam zegt duurzaamheid te bevorderen?
Kan de regering hier een klip en klaar haar beleid uit de doeken doen: kiest zij voor intensiverende melkveehouders of voor verduurzaming van de melkveehouderij?
En als zij beweert voor beide te kiezen: hoe gaat zij dan voorkomen dat de intensieve bedrijven de ontwikkeling van extensieve bedrijven blokkeren?

Zoals hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie is aangegeven, stelt het voorliggende wetsvoorstel, gelijk aan de AMvB die die op 1 januari 2016 in werking is getreden, duidelijke voorwaarden aan de mogelijkheden van houders van melkvee om de fosfaatproductie van melkvee te laten groeien zonder te beschikken over voldoende grond. Dit wetsvoorstel draagt daarmee bij aan de verduurzaming van de melkveehouderij in Nederland.
De regering kiest dan ook duidelijk voor de verdere verduurzaming van de melkveehouderij.

Zoals in antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie hiervoor is uitgelegd, stelt het wetsvoorstel voorwaarden aan verdere groei door intensievere bedrijven; extensieve bedrijven hoeven niet aan nadere voorwaarden te voldoen door dit wetsvoorstel. Bij gelijke uitbreiding moeten intensieve bedrijven meer grond verwerven dan extensieve bedrijven. Verkleinen van de fosfaatruimte heeft echter ook voor extensieve bedrijven gevolgen als hierdoor een melkveefosfaatoverschot ontstaat: de fosfaatproductie moet dan verlaagd worden om de grondgebondenheid te behouden.

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat de voorliggende wet en het stelsel van fosfaatrechten in samenhang moeten worden bezien. Kan de regering er op reflecteren hoe de regelgeving op elkaar inwerkt en hoe het samenspel van regelgeving de veehouderij in een bepaalde richting stuurt?

Voorliggend wetsvoorstel stelt evenals de AMvB grondgebonden groei melkveehouderij die op 1 januari jongstleden in werking is getreden, voorwaarden aan de groei van de fosfaatproductie op individuele bedrijven met melkvee. Afhankelijk van de intensiteit van een bedrijf (uitgedrukt in het fosfaatoverschot per hectare) kan slechts een percentage van de groei van de fosfaatproductie verantwoord worden met mestverwerking. Voor het overige deel van de groei moet een bedrijf voldoende fosfaatruimte (grond) in gebruik hebben bij het eigen bedrijf. Doel van het wetsvoorstel is het behouden en waar mogelijk versterken van grondgebondenheid op individuele bedrijven met melkvee waarvan de fosfaatproductie groeit.
Doel van het stelsel van fosfaatrechten is het begrenzen van de fosfaatproductie door melkvee om daarmee te borgen dat het nationale mestproductieplafond niet wordt overschreden. Hiermee wordt voldaan aan de voorwaarde die door de Europese Commissie aan de derogatie is verbonden. Daartoe begrenst het stelsel van fosfaatrechten de totale fosfaatproductie van melkvee door een bepaalde hoeveelheid fosfaatrechten toe te kennen aan bedrijven. Individuele bedrijven hebben nog wel de mogelijkheid om te groeien door fosfaatrechten te verwerven, maar nationaal is de productie door melkvee aan een maximum gebonden.

Onderschrijft zij dat de regels erg complex zijn geworden en dat een simpele regeling (uitgaande van de helft van de mest op eigen grond, en de helft binnen 20 kilometer) wenselijk is?

De kern van de regels die gelden voor de melkveehouderij en gericht zijn op het beheersen van de mestproductie zijn in essentie eenvoudig: enerzijds omvatten die regels een verplichting tot het verwerken van de overschotsmest op het bedrijf (bestaande uit een algemene mestverwerkingsplicht, en een specifieke gericht op het overschot van melkvee), anderzijds wordt met dit wetsvoorstel een grens gesteld aan groei van melkveebedrijven enkel gestoeld op mestverwerking en dus afvoer van mest van het bedrijf. Het bepalen van die grens in het individuele geval is niet de meest eenvoudige berekening, maar deze berekening is uitvoerbaar, want gebaseerd op gegevens en managementinstrumenten die beschikbaar zijn op elk bedrijf. Een stelsel gebaseerd op afzet deels op eigen grond en deels op grond binnen een bepaalde afstand zou betekenen dat bijgehouden moet worden dat overschotsmest inderdaad binnen die bepaalde afstand zal terechtkomen en is terechtgekomen. Ook dat zou een bewerkelijk systeem opleveren met aanzienlijke lasten voor veehouders en overheid.

In hoeverre heeft de noodzaak tot invoering van fosfaatrechten het denken over de voorliggende wet veranderd?

Zoals in het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de VVD-fractie is aangegeven, geeft voorliggend wetsvoorstel uitvoering aan de motie Reuten c.s. van de Eerste Kamer en wordt hiermee de AMvB grondgebonden groei melkveehouderij die op 1 januari 2016 in werking is getreden omgezet.

Deze leden hebben kennisgenomen van de onvrede bij de oosterburen over de massale import van mest uit Nederland en de mestprotesten. Hoe kijkt de regering hier tegenaan?
Welke officiële contacten zijn er geweest over dit onderwerp?

Er is een Europese markt voor dierlijke mest. Landbouwers elders in Europa die Nederlandse mest binnen de geldende gebruiksnormen willen gebruiken, moeten dat ook kunnen doen. Er wordt samengewerkt met de Duitse autoriteiten om onregelmatigheden bij grensoverschrijdende mesttransporten te signaleren. Hierover is een zogenaamd Memorandum of Understanding met de Duitse deelstaten Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen afgesloten. In 2015 is met deze deelstaten en de deelstaat Saksen-Anhalt overlegd over het vernieuwen van het Memorandum of Understanding over de grensoverschrijdende transporten. Ondertekening hiervan wordt in 2016 verwacht. In dat kader zijn er afgelopen jaar diverse Duitse delegaties op werkbezoek in Nederland geweest. Verder is op 28 en 29 mei 2015 een Duits-Nederlands Landbouwforum georganiseerd waar mest één van de onderwerpen was. Daarnaast zijn er zogenaamde «Drei-ländertreffen» waarbij Nederland spreekt met de deelstaten Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen. Mestexport is daar een onderwerp geweest.

Hoe ziet de regering de toekomst van mestexport?

Hoewel veel dierlijke mest in gebieden nabij Nederland wordt afgezet, kan ook geconstateerd worden dat nabijgelegen afzetmarkten voor dierlijke mest in Europa verzadigd zijn en dat uitbreiding van de mestexport alleen mogelijk is naar verder van Nederland vandaan gelegen akkerbouwgebieden. Kansen voor verdere groei van mestverwerking inclusief mestexport, moeten vooral gezocht worden in het concentreren en zuiveren van het product waardoor de transportkosten laag blijven. Op dit moment wordt door het bedrijfsleven onderzocht of het Oosten van Duitsland en Polen potentiële afzetgebieden zijn.

Welke mogelijkheden ziet de regering voor het vervangen van kunstmest door echte mest of afgeleide producten hiervan? Deze leden vragen of zij de voordelen en de nadelen en haar eigen positie hierin kan schetsen.

Nederland ziet een groot potentieel voor het vervangen van kunstmest door producten uit dierlijke mest. Op dit moment wordt de stikstofbehoefte in Nederland voor ongeveer 40% ingevuld met minerale stikstof, terwijl er aan de andere kant een overschot is van stikstof in dierlijke mest. Innovatieve technieken maken het mogelijk om producten uit dierlijke mest te produceren, die vergelijkbaar zijn met en een vergelijkbare werking hebben als kunstmest. Tot op heden biedt de Nitraatrichtlijn echter die mogelijkheid niet. In mijn brief van 3 maart jongstleden over de invulling van het stelsel van fosfaatrechten (Kamerstuk 33 979/33 037, nr. 108) geef ik aan dat mijn inzet is dat innovatieve producten, zoals mineralenconcentraat, als kunstmestvervanger boven de norm voor dierlijke mest in de Nitraatrichtlijn kunnen worden gebruikt. Dit past ook in de strategie voor circulaire economie van de Europese Commissie. Ik

streef ook naar een aparte derogatie voor innovatieve producten als mineralenconcentraat als kunstmestvervanger.
De strategie om in te zetten op het verwerken van mest heeft op de korte termijn kosten-verhogende effecten. De sector moet investeren in hoogwaardige mestverwerkingscapaciteit, die niet zomaar gerealiseerd is. Uiteindelijk zal deze strategie er echter toe leiden dat de productie van mest meer in balans komt met het gebruik van mest. Verwerking maakt het mogelijk om nutriënten te concentreren en te zuiveren, waardoor Nederlandse of Europese akkerbouwers deze hoogwaardige producten kunnen toepassen met precisielandbouwtechnieken. Dit zal de effectiviteit van nutriënten uit dierlijke mest verhogen, waardoor er minder minerale kunstmest nodig is. Een beter gebruik van de nutriënten uit dierlijke mest draagt bij aan het sluiten van de mineralenkringloop.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om te reflecteren op het advies van de Raad van State over het Ontwerpbesluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet ten behoeve van een verantwoorde groei van de melkveehouderij (Advies W15.15.0154/IV), ten aanzien van de reikwijdte en voorzienbaarheid van dat besluit, in het licht van het aangekondigde wetsvoorstel voor de invoering van fosfaatrechten.
In het bijzonder vragen deze leden of in het licht van dit advies van de Raad van State het juridisch gezien wel mogelijk is om in het aangekondigde wetsvoorstel om fosfaatrechten in te voeren de referentiedatum van 2 juli 2015 als genoemd in uw brief (Kamerstuk 33 979, nr. 98) aan te houden. De Afdeling advisering van de Raad van State komt tot de conclusie dat de regels over de extra fosfaatproductie die ten opzichte van 2014 is gerealiseerd, moeten worden aangemerkt als regulering van eigendom in de zin van artikel 1 van het eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM), onderscheidenlijk artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.
Uit de vereisten die gelden bij regulering van het gebruik van eigendom in de zin van artikel 1 van het eerste Protocol bij het EVRM volgt onder meer dat naast een deugdelijke bekendmaking van (mogelijke) inmenging in het eigendomsrecht, de regeling ook inhoudelijk voldoende precies en nauwkeurig dient te zijn in de omschrijving van wie, wanneer tot wat bevoegd is. Voldoet in uw ogen uw brief van 2 juli jl. aan dit vereiste? Zo ja, zou de regering dit kunnen onderbouwen, zo vragen deze leden van de CDA-fractie.

De brief van 2 juli 2015 markeert de datum waarop het voor bedrijven duidelijk werd dat fosfaatrechten noodzakelijk zijn om te borgen dat in Nederland niet teveel dierlijke mest wordt geproduceerd. Het wetsvoorstel zal bepalen dat geen fosfaatrechten worden toegekend voor productiegroei die ten opzichte van 2 juli 2015 wordt gerealiseerd. De peildatum ligt daarmee eerder dan het moment waarop het wetsvoorstel in werking treedt, hiermee wordt anticiperend gedrag voorkomen. Deze handelwijze resulteert in een zekere aantasting van de rechtszekerheid van de betrokken bedrijven, maar is in dit bijzondere geval wel juridisch houdbaar. De derogatie dwingt tot voortvarend ingrijpen en bovendien moet worden voorkomen dat bedrijven nog groeien, om zodoende extra rechten te verkrijgen. De brief bevat in hoofdlijnen hoe het stelsel eruit zal zien. De brief voldoet daarmee aan de vereisten waaraan door de leden van de CDA-fractie wordt gerefereerd.

De onzekerheid die de regering creëert bij melkveehouders met voorgenomen besluiten in brieven, maar die nog onvoldoende concreet zijn, is enorm. Deelt de regering deze mening? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe gaat zij dit voorkomen?

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op een eerder vraag van de leden van de fractie van de PvdA.

Ten algemene vragen deze leden naar de voorbereidingen van de volgende onderhandelingen over het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn. De toenemende complexiteit van de mestwetgeving is onhoudbaar in de ogen van deze leden, en dat hangt onmiskenbaar samen met de onderhandelingen en de voorwaarden zoals die worden gesteld door de Europese Commissie. Daarom zouden volgens de leden van de CDA-fractie in het bijzonder twee zaken leidend moeten zijn bij de volgende onderhandelingen. Ten eerste, bij de invulling van de Nitraatrichtlijn zou voorop moeten staan de waterkwaliteit, en daarmee de aanwending van mest, en dus niet de regulering van productie. Ten tweede, de voorwaarden die worden voorgesteld door de Europese Commissie in de onderhandelingen moeten openbaar worden gemaakt. Is de regering hiertoe bereid? Zo nee, waarom niet?

De Nitraatrichtlijn heeft tot doel de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen en verdere verontreiniging te voorkomen. De bepalingen in de Nitraatrichtlijn schrijven voor welke maatregelen de lidstaten moeten treffen om dit doel te behalen. Bij de nationale invulling van de Nitraatrichtlijn staat de waterkwaliteit, in lijn met de Nitraatrichtlijn, voorop. Regulering van de productie door dier- of fosfaatrechten is dienend daaraan en vloeit ook voort uit artikel 5, vijfde lid, Nitraatrichtlijn dat de lidstaten opdraagt aanvullende of verscherpte maatregelen te treffen die zij noodzakelijk achten om de doelstellingen van de richtlijn te verwezenlijken. De productie van dierlijke mest is in Nederland tot op heden van een dusdanige omvang dat dierlijke mest vaak een negatieve waarde vertegenwoordigt. Nederland kent een fors nationaal mestoverschot. Als gevolg daarvan is het in veel gevallen kostentechnisch aantrekkelijk meer dierlijke mest toe te dienen dan is toegestaan op basis van de gebruiksnormen dan wel om de productie of afzet van dierlijke mest buiten de mestboekhouding te houden. Nederland is ingevolge de Nitraatrichtlijn daarom gehouden aanvullende maatregelen te treffen die zien op een regulering van de omvang van de productie. Dit heeft geleid tot de voorwaarde van het plafond van de mestproductie zoals die ook in de derogatievoorwaarden is opgenomen.
De voorwaarden die de Europese Commissie stelt, moeten op grond van de taak van de Europese Commissie in de Europese Verdragen gebaseerd zijn op Europese regelgeving, in dit geval in het bijzonder de Nitraatrichtlijn, hoewel ook de Kaderrichtlijn Water zeer relevant is. Er is dan ook niets op tegen om openheid te betrachten over de voorwaarden die de Europese Commissie stelt, aangezien deze voorwaarden gebaseerd zijn op (openbare) Europese regelgeving. Het is echter niet mogelijk om de onderhandelingen over de derogatie volledig openbaar te voeren.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering wat de voor- en nadelen zouden zijn om aan de huidige verschillende gebruiksnormen voor grondsoorten onder het vijfde actieprogramma verschillende derogatiebeschikkingen te koppelen voor de desbetreffende regio's.

De nu voor Nederland geldende derogatiebeschikking maakt reeds regionaal onderscheid. De gebruiksnormen in het huidige, vijfde, actieprogramma Nitraatrichtlijn en in de derogatiebeschikking maken onderscheid in regio's naar de mate waarin wordt voldaan aan het doel van maximaal 50 milligram nitraat per liter in het grond- en oppervlaktewater. Het ligt in de rede om een dergelijke gedifferentieerde aanpak in de toekomst voort te zetten.

Deze leden vragen wat de precieze gevolgen zijn als de voorliggende wet niet voor 1 januari 2016 van kracht wordt.

Er zijn geen gevolgen van het niet voor 1 januari 2016 van kracht worden van deze wet omdat op die datum de AMvB van kracht is geworden die hetzelfde regelt als dit wetsvoorstel.

Hoe werkt het eerst van kracht worden van de AMvB en pas later van het voorliggende wetsvoorstel in de praktijk uit, zo vragen zij.
De AMvB zal van rechtswege vervallen zodra het wetsvoorstel in werking treedt. Met het wetsvoorstel komt de grondslag voor de AMvB in de Meststoffenwet te vervallen. Zoals eerder opgemerkt wordt bij nota van wijziging een bepaling opgenomen die borgt dat de verplichtingen die uit hoofde van de AMvB in 2016 gelden, ook na het vervallen van de AMvB blijven bestaan.

De leden van de D66-fractie merken op dat dit wetsvoorstel er blijkens de doelstelling voor moet zorgen dat er geen onbeperkte groei in de melkveesector meer zou kunnen plaatsvinden ten gevolge van onder andere het afschaffen van de melkquota. Deze leden vragen of dat niet reeds ook de doelstelling was van de Wet verantwoorde groei melkveehouderij. Als nu al nadere wetgeving noodzakelijk is, valt te bezien in welke mate die wet daadwerkelijk «verantwoorde groei» opleverde. Bovendien constateren zij dat de regering reeds voornemens is aanvullende maatregelen te treffen om de fosfaatproductie te beperken via een fosfaatrechtenstelsel. Op deze wijze worden melkveehouders geconfronteerd met een enorme opstapeling van wetgeving. De leden van de D66-fractie vragen hoe zich dat verhoudt tot beginselen van behoorlijk bestuur.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt invulling gegeven aan de motie Reuten c.s. zoals deze in relatie tot de Wet verantwoorde groei melkveehouderij is aangenomen en die de regering vraagt om de essentie van de algemene maatregel van bestuur en de betekenis van grondgebondenheid op te nemen in de wet, zoals ook in eerdere antwoorden op vragen van de leden van de VVD-fractie is uiteengezet.
Inmiddels zijn ook fosfaatrechten aangekondigd.
Ook ten tijde van de totstandkoming van de Wet verantwoorde groei melkveehouderij was al bekend dat additionele maatregelen ter beperking van de productie noodzakelijk zouden kunnen zijn indien het nationale fosfaatproductieplafond zou worden overschreden (zoals is aangegeven in Kamerstuk 33 037, nr. 80; Kamerstuk 33 979, nr. 6; Kamerstuk 33 979, nr. 10; Kamerstuk 33 979, nr. D en de Handelingen van 12 november 2014).

De leden van de GroenLinks-fractie zijn van mening dat een kern van de wet niet in een AMvB moet worden geregeld. Deze leden vragen aan de regering waarom niet eerder aan deze oproep voor wettelijke verankering gehoor is gegeven.

De AMvB is voorjaar 2015 in het parlement behandeld. Het voorliggende wetsvoorstel is daarna opgesteld en voor advisering aan de Raad van State aangeboden. In september 2015 is het wetsvoorstel ter behandeling aan uw Kamer aangeboden. De wens bestond om de grondgebondenheid snel te regelen opdat 2015 «geen verloren jaar» zou zijn. Met de AMvB grondgebonden groei melkveehouderij wordt die wens gerealiseerd. Met dit wetsvoorstel wordt de inhoud van de AMvB op het niveau van de wet vastgelegd.

De leden van de GroenLinks-fractie stellen dat waar we al voor vreesden inmiddels werkelijkheid is geworden; de Nederlandse melkveehouderij heeft haar fosfaatplafond bereikt en het aantal koeien stijgt gestaag door. Deze leden uiten hun zorgen dat we met deze additionele regels we de weg vrijmaken voor ongebonden groei en daling van de weidegang versterken. Deze leden vragen aan de regering waarom er niet is gekozen, gezien de ontwikkelingen, voor volledige grondgebondenheid.

Zoals hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie is aangegeven, wordt met dit wetsvoorstel uitvoering gegeven aan de motie Reuten c.s.

Zij vragen tevens hoe deze additionele regels zorgen voor een stimulering van de weidegang.

De additionele regels zijn niet primair gericht op het borgen van weidegang, maar de regels voor grondgebonden groei bevorderen echter wel de mogelijkheden voor het toepassen daarvan.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren stellen vast dat wetenschappers en maatschappelijke organisaties het kabinet en de melkveesector al jarenlang hebben gewaarschuwd voor de gevolgen van de afschaffing van het melkquotum. Deze leden betreuren dat de regering voor het zomerreces van 2014 met een wetsvoorstel kwam waarmee de melkvee-industrie hun mest volledig konden verwerken en afzetten buiten de landbouw. De regering gaf hiermee de melkvee-industrie de mogelijkheid om explosief te groeien en negeerde daarmee het maatschappelijke protest tegen de komst van megastallen en de maatschappelijke wens voor het behoud van de koe in de wei. De regering negeerde tevens de jarenlange waarschuwingen van wetenschappers en maatschappelijke organisaties dat zonder wettelijke beperkingen, de melkvee-industrie zich zou ontwikkelen naar een grondloze, industriële industrie die de bio-industrie achterna zou gaan. Onder politieke en maatschappelijke druk werd de regering gedwongen om grondgebondenheid op te nemen. Het plan dat in het najaar van 2014 naar de Kamer werd gestuurd, is met afkeuring door deze leden ontvangen. De definitie van grondgebondenheid die door de regering is gehanteerd was zo ruim dat daarmee weidegang op geen enkele wijze gewaarborgd werd. Echte grondgebondenheid, menen de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren, gaat gepaard met de mogelijkheid tot weidegang. Deze leden menen dat de aangenomen motie voor 100% weidegang (Kamerstuk 34 000 XIII, nr. 80) onvoldoende wordt uitgevoerd door de regering en verzoeken de regering alsnog om weidegang verplicht te stellen. Zij vragen de regering om een reactie hierop.

De regering wil bevorderen dat zoveel mogelijk weidegang plaatsvindt, omdat het maatschappelijk draagvlak het grootst is voor melkveebedrijven waar de koeien in de wei lopen. De ambitie van het kabinet is het aandeel weidegang van 70% weidende koeien in 2013 (CBS) te verhogen naar 80% in 2020. Naar aanleiding van de Initiatiefnota «Wei voor de koe» heeft u op 3 maart 2016 het kabinetsstandpunt ontvangen over het voorstel voor het treffen van een wettelijke voorziening voor weidegang. Overigens wordt er ook op gewezen dat uit cijfers van het CBS blijkt dat (gespecialiseerde) melkveebedrijven in termen van de verhouding mestproductie en plaatsingsruimte op het eigen bedrijf niet te vergelijken zijn met hokdierbedrijven. Zo was het gemiddelde fosfaatoverschot per hectare op gespecialiseerde melkveebedrijven in 2014 17 kilogram, terwijl het gemiddelde fosfaatoverschot per hectare op hokdierbedrijven in dat jaar op 813 kilogram lag (CBS, statline, *tabel «Dierlijke mest; productie en mineralenuitscheiding; bedrijfstype, regio»*, 9-3-2016). Ik deel daarom niet

het oordeel van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren dat de huidige Nederlandse melkveesector «een grondloze industriële industrie» is.

Terwijl de melkveestapel explodeert, neemt de regering uitvoerig de tijd om nog allerlei partijen te consulteren. Afgelopen voorjaar maakte zij pas de spelregels voor de melkvee-industrie bekend. Vanwege het ellenlange wachten en het falen in het sturen op de melkvee-industrie is deze door zijn eigen fosfaatplafond heen geknald en wordt nu geconfronteerd met een nieuw quotum, namelijk het fosfaatrechtensysteem. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren constateren dat na twee jaar en vijf voorstellen de melkvee-industrie steeds dieper wegzakt in het politieke mestmoeras veroorzaakt door het gebrek aan daadkracht van deze regering. Inmiddels kan de conclusie getrokken worden dat de Wet verantwoorde groei melkveehouderij alles behalve verantwoord is geweest. Graag ontvangen zij een reactie van het kabinet hierop.

Aan uw Kamer is, per brief van 12 december 2013 (Kamerstuk 33 037, nr. 80), het mestbeleid voor de periode vanaf 2015 geschetst. Met die brief is aangegeven dat, met het vervallen van de melkquotering per 1 april 2015, er binnen de milieurandvoorwaarden die voortvloeien uit de Nitraatrichtlijn kansen waren voor economische ontwikkeling van de melkveehouderij. Groei was mogelijk, maar voorkomen moest worden dat de toename van de mestproductie zou resulteren in een toename van de druk op de nationale mestmarkt. Om te voorkomen dat er ongebreidelde groei zou plaatsvinden na het vervallen van de melkquotering is per 1 januari 2015 de Wet verantwoorde groei melkveehouderij van kracht geworden.
In genoemde brief is ook aangegeven dat «wanneer uit de monitoring van de mestmarkt blijkt dat de feitelijke fosfaatproductie in enig jaar het plafond van 2002 overschrijdt, [...] nadere productiebegrenzende maatregelen aan de orde» zijn. Die situatie heeft zich helaas voorgedaan. Dit is mede het gevolg van een te beperkte inzet op maatregelen ter beperking van de mineralenopname via het voer, maatregelen die door de zuivelketen privaat geborgd zouden worden.
De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren spreken over een gebrek aan daadkracht. Dit beeld deel ik niet: het kabinet heeft, nog voordat de definitieve cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek over de mestproductie over 2014 officieel bekend waren en slechts drie maanden na het vervallen van de Europese Melkquotering, per brief van 2 juli 2015 productiebegrenzende maatregelen aangekondigd voor melkvee.

Kan de regering uitleggen waarom niet per direct een uitbreidingsstop wordt afgekondigd tot wettelijk is geregeld hoe de sector onder het fosfaatplafond blijft.
Het uitgangspunt van de Wet verantwoorde groei melkveehouderij was dat de industrie onder het fosfaatplafond zou blijven. Binnen deze context heeft de regering ook de AMvB over grondgebondenheid naar de Kamer gestuurd. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren constateren echter dat deze context na het sturen van de AMvB fundamenteel veranderd is, aangezien de melkvee-industrie al door het fosfaatplafond is geschoten. Uit voorlopige productiecijfers blijkt dat de melkproductie dit jaar weer met 10% stijgt, en dat de sector weer meer fosfaat zal produceren. De regering lijkt opnieuw zijn ogen te sluiten voor deze ontwikkeling en presenteert zonder enige aanvulling of wijziging dezelfde wettelijke versie als de AMvB van eerder dit jaar. De tijdsdruk heeft de gang van zaken rondom dit wetsvoorstel allesbehalve zorgvuldig gemaakt. Is de regering bereid om een standstill af te kondigen, zodat

zorgvuldig gekeken kan worden naar de ontwikkelingen van de afgelopen twee jaar en hier een nieuw en verantwoord wetsvoorstel op te maken?

Zoals hiervoor reeds is aangegeven wordt met dit wetsvoorstel uitvoering gegeven aan de motie Reuten c.s. Het wetsvoorstel implementeert in de Meststoffenwet extra voorwaarden aan de groei van individuele melkveebedrijven en beperkt daarmee de mogelijkheid van grondloze groei door bedrijven met melkvee.
Daarnaast is in de brief van 2 juli 2015 het stelsel van fosfaatrechten voor melkvee aangekondigd. De wet waarmee dit stelsel van fosfaatrechten wordt geïntroduceerd treedt op een later moment in werking en zal teruggrijpen op de peildatum van 2 juli 2015. Hiermee wordt voorkomen dat anticiperend gedrag wordt beloond, dat had kunnen plaatsvinden gedurende de periode dat duidelijk werd dat een rechtenstelsel zou worden ingevoerd tot het moment dat de wet die dit regelt in werking treedt.
Voor een algemene uitbreidingsstop, waarbij ondernemers vanaf de aankondiging hun productie niet verder mogen uitbreiden, ontbreken juridische mogelijkheden.

Het stelsel van fosfaatrechten voorziet in de verdere industrialisering en intensivering van bedrijven, die voor 1 april 2015 financiële verplichtingen ten aanzien van mestverwerking zijn aangegaan. De regering voert hiermee beleid dat haaks op de ambitie van de vee-industrie zoals die op 12 december 2013 naar buiten werd gebracht: «De Nederlandse zuivelsector kiest voor een grondgebonden melkveehouderij en behoud van weidegang voor koeien.» De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen waarom de regering zoveel tijd investeert in het houden van praatclubjes met de sector, terwijl de regering in de uiteindelijke besluitvorming toch een eigen koers vaart.

Het is de ambitie van dit kabinet om de melkveehouderij verder te verduurzamen. Daarin past een beleid gericht op het in stand houden en versterken van de grondgebondenheid, een verhoging van de ambitie voor weidegang van 70 naar 80% en borging van een fosfaatproductie binnen het nationale plafond van 2002. De ambitie van de zuivelsector is niet anders. Dat is ook de reden dat ik samen met de sector, maar ook met maatschappelijke organisaties, overleg heb gevoerd over de meest effectieve manier om het stelsel van fosfaatrechten in te richten. De kwalificatie «praatclubjes» doet geen recht aan dit overleg. Ik hecht er aan om het misverstand recht te zetten dat het stelsel van fosfaatrechten zou voorzien in de verdere industrialisering en intensivering van bedrijven die voor 1 april 2015 verplichtingen ten aanzien van mestverwerking zijn aangegaan; er is geen relatie tussen deze uitzondering in de AMvB grondgebonden groei melkveehouderij en het stelsel van fosfaatrechten.

Deze leden constateren dat de melkvee-industrie 1,2 miljoen kilo fosfaat meer produceert dan met de industrie is afgesproken, nog voordat de wet die de groei moet regelen klaar is. Welke consequenties verbindt de regering hier aan?

De wet, waarmee het aangekondigde stelsel van fosfaatrechten in werking zal treden, zal instrumenten bevatten die het mogelijk maken fosfaatrechten af te romen ter borging van het nationale fosfaatproductieplafond. U bent daarover nader geïnformeerd in de brief van 3 maart jongstleden over de invulling van het stelsel van fosfaatrechten (Kamerstuk 33 979/ 33 037, nr. 108).
Het sectorplafond, waar de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren aan refereren, is niet met «de industrie» afgesproken; het betreft

een afspraak tussen de veehouderijsectoren onderling. De zuivelketen heeft zichzelf aan het sectorplafond gecommitteerd.

Uit de cijfers blijkt dat er in 2014 1,2 miljoen kilo fosfaat meer is geproduceerd. Kan de regering uiteenzetten waar die kilo's fosfaat zijn gebleven.

De afzet van dierlijke mest wordt gereguleerd middels het stelsel van gebruiksnormen en het stelsel van verplichte mestverwerking, en sinds 1 januari 2015 aanvullend ook het stelsel verantwoorde groei melkveehouderij. Bedrijven die meer mest produceren dan zij op eigen grond kunnen plaatsen binnen de geldende gebruiksnormen dienen hiervan een deel verplicht te laten verwerken. Het overige dient op verantwoorde wijze afgezet te worden binnen of buiten Nederland. Alle afvoer van dierlijke mest van een bedrijf dient bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) verantwoord te worden met een Vervoersbewijs Dierlijke Mest (VDM). De aan- en afvoer van dierlijke mest is daarmee inzichtelijk.

Hoeveel mest is er in 2014 verwerkt en hoeveel van de verwerkte mest is er verkocht aan buitenlandse afnemers?

Grensoverschrijdenden mesttransporten worden bij de Rijksdienst voor ondernemend Nederland (RVO.nl) geregistreerd. In 2014 werden 88.473 grensoverschrijdende mesttransporten geregistreerd; in totaal werd er voor 32 miljoen kilogram fosfaat geëxporteerd (behandeld en onbehandeld). Daarnaast werd er ongeveer 9 miljoen kilogram fosfaat uit pluimveemest verbrand en ongeveer 3 miljoen kilogram fosfaat verwerkt tot mestkorrels (die buiten de Nederlandse landbouw zijn afgezet).

Kan de regering aangeven hoe groot de vraag is naar Nederlandse bewerkte mest en hoe het staat met de verwerkingscapaciteit.

De internationale vraag naar bewerkte mestproducten groeit nog steeds. De verwachting is dat Nederland ook in 2016 meer bewerkte mest op buitenlandse afzetmarkten zal afzetten dan voorgaande jaren.
De actuele bewerkingscapaciteit is in september 2015 door het Projectbureau lokale mestverwerking en Bureau Mest Afzet (BMA) op verzoek van de sector en het Ministerie van Economische Zaken geïnventariseerd. Dit rapport geeft aan dat de totale operationele bewerkingscapaciteit op 22,5 miljoen kilogram fosfaat ligt en dat er voor 14,3 miljoen kilogram fosfaat in ontwikkeling is. Daarnaast wordt er mest onbehandeld geëxporteerd naar vooral België en Frankrijk, binnen de regels die de Verordening Dierlijke Bijproducten stelt.

Hoofdstuk 2 Grondgebondenheid

2.1 Ontwikkelingen

De leden van de Partij voor de Dieren stellen vast dat het Centrum voor Landbouw en Natuur heeft aangegeven dat de trend naar minder beweiding met name wordt veroorzaakt door schaalvergroting, automatisering en door ontwikkelingen in Noord-Nederland. Op bijna de helft van de bedrijven met meer dan 110 koeien en op de helft van de bedrijven met een melkrobot komen de melkkoeien niet meer buiten. De groei en automatisering gaan snel: in vijf jaar van gemiddeld 71 naar 83 melkkoeien en van 5% naar 13% bedrijven met een melkrobot. Deze ontwikkelingen zullen doorgaan en zetten een blijvende druk op weidegang in Nederland. Deze leden vragen de regering deze ontwikkeling te beoordelen en hier een reactie op te geven.

Voor de zuivelketen is weidegang een van de speerpunten, mede gezien het belang voor het imago van de sector, zowel nationaal als internationaal. De zuivelketen heeft door middel van het Convenant Weidegang, waarbinnen inmiddels 66 partijen samenwerken, de verantwoordelijkheid genomen voor een gezamenlijke inzet voor het behoud en de bevordering van weidegang in Nederland. De Nederlandse zuivelindustrie ondersteunt weidegang door het geven van een premie op de melk die afkomstig is van weidende bedrijven. Deze premie is vanaf 2015 verhoogd van gemiddeld 0,5 cent naar circa 1 cent per kilogram melk. Daardoor is weidegang een onderdeel geworden van het verdienmodel voor melkveehouders.
Zoals hiervoor in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren is aangegeven, is het ook mijn ambitie om het aandeel weidegang van 70% weidende koeien in 2013 (CBS) te verhogen naar 80% in 2020. In de Kabinetsreactie op het Initiatiefvoorstel «Wei voor de koe», dat ik op 3 maart 2016 aan de Tweede Kamer heb toegezonden (Kamerstuk 34 313, nr. 4), heb ik aangegeven op welke wijze ik dit wil realiseren.

De regering geeft de melkvee-industrie met fosfaatrechten een license to overproduce, aldus de leden van de fractie voor de Partij voor de Dieren. Door de komst van de fosfaatrechten wordt het dierenwelzijn van een koe sterk benadeeld. Immers, door fosfaatrechten wordt een hoge melkproductie per koe veel belangrijker. Meer melk van minder koeien, gevoerd met fosfaatarm voer, en dus minder mest. Dat betekent bij hetzelfde aantal fosfaatrechten meer melkkoeien houden. Koeien gaan eerder naar de slager omdat ze sneller uitgemolken zijn. Deze leden hebben met afschuw de berekeningen van accountantskantoor Flynth Accountants gelezen, die zij in samenwerking met de melkvee-industrie hebben gemaakt. Zij promoten het feit dat melkveebedrijven zonder aankoop van fosfaatrechten 15% meer melk produceren. Tevens geven zij aan dat bedrijven die straks wel fosfaat gaan kopen, meer melk uit een aangekochte kilo fosfaat kunnen halen bij een lage fosfaatexcretie per kilo melk. Hoe beoordeelt de regering dit uitmelken van koeien in het kader van dierenwelzijn en diergezondheid?

In vergelijking met het verleden toen de aandacht lag op productieverhoging per koe, is nu het accent sterk verbreed naar een goede gezondheid en dierenwelzijn, waarbij een goede voeding en verzorging voorop staan. Zoals aangegeven in de brief van 2 juli 2015 (Kamerstuk 33 979, nr. 98) geven fosfaatrechten in vergelijking met een stelsel van dierrechten een prikkel om efficiënt te voeren en koeien langer aan te houden. Ook is de keuze voor weiden of opstallen neutraler dan bij een stelsel van dierrechten.

Hoe past dit binnen de visie van een duurzame veehouderij?

De zuivelsector ondersteunt de verduurzaming van de veehouderij door middel van de Duurzame Zuivelketen waarbij zuivelfabrieken en melkveehouders samen streven naar een toekomstbestendige en verantwoorde zuivelsector. Efficiënt gebruik van fosfaat en verbetering van het dierenwelzijn zijn belangrijke aandachtspunten van de Duurzame Zuivelketen.

2.2 Ambitie

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat bedrijven die in 2014 nog over bepaalde gronden beschikten, maar deze intussen hebben verloren, harder getroffen worden dan bedrijven die na 2014 zijn gegroeid. Hoe verklaart de regering dit verschil? Het gaat dan bijvoorbeeld om bedrijven die ruimte gemaakt hebben voor natuur of infrastructuur en tijdelijk nog

grond hebben mogen gebruiken of huren van bijvoorbeeld Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL).

Voor bedrijven die sinds 2014 de bij het bedrijf behorende oppervlakte grond (fosfaatruimte) verkleind hebben zonder dat de omvang van de fosfaatproductie gewijzigd is, geldt ten algemene dat het melkveefosfaatoverschot in 2014 kleiner was dan het melkveefosfaatoverschot in de jaren daarna. Gevolg daarvan is dat het maximale melkveefosfaatoverschot op grond van de AMvB grondgebonden groei melkveehouderij zoals deze sinds 1 januari jongstleden opgenomen is in artikel 70a van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet, gelimiteerd wordt tot het niveau van het melkveefosfaatoverschot van 2014. Gevolg daarvan is dat de melkveehouder grond moet verwerven of de fosfaatproductie moet verkleinen. Ten algemene is dit gewenst. Immers, doel van de nieuwe wet- en regelgeving is ook dat de grondgebondenheid van de melkveehouderij behouden blijft. In gevallen waarin er een melkveefosfaatoverschot is en de fosfaatruimte afneemt zonder dat de mestproductie krimpt, wordt de grondgebondenheid niet behouden. In het kader van de toepassing van de AMvB en in lijn met de nota van wijziging die met deze nota naar aanleiding van het verslag aan de Kamer wordt aangeboden, zal een oplossing geboden worden voor dit soort knelgevallen, zoals hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie al is uiteengezet.

2.3 Grondgebondenheid en grond in gebruik

De leden van de SP-fractie stellen vast dat in tegenstelling tot wat de titel van de wet suggereert, het voorstel echter geen grondgebonden groei behelst, maar slechts gedeeltelijke grondgebondenheid. Kan de regering toelichten welke definitie van grondgebonden zij gebruikt.
Is dit een definitie die gestoeld is op wetenschappelijke literatuur?
Zo ja, welke, zo nee, waarom niet?

Grondgebondenheid in het kader van dit wetsvoorstel vloeit voort uit de Meststoffenwet en is gebaseerd op de balans tussen mestproductie en mestplaatsingsruimte (toegestaan mestgebruik) op een landbouwbedrijf: veehouderijbedrijven die minder mest, uitgedrukt in fosfaat, produceren dan zij op grond in eigen gebruik binnen de geldende gebruiksnormen kunnen plaatsen, zijn zo bezien grondgebonden.
De volledige koppeling van mestproductie aan grond in eigen gebruik is ook niet nodig omdat ook op landbouwbedrijven zonder vee, binnen en buiten Nederland, dierlijke mest een prima bron van voedingsstoffen voor plantaardige teelten is, en afzet van die mest op die bedrijven ook mogelijk is en gebeurt.
De gehanteerde definitie is dus geen wetenschappelijke definitie maar vloeit voort uit de Meststoffenwet.

Onderschrijft de regering dat volledige grondgebondenheid duurzamer is en dus wenselijk?
Zo nee, waarom niet?

Als de leden van de SP-fractie bedoelen dat melkveehouderijbedrijven alleen mest zouden mogen produceren als zij die op grond in eigen gebruik af kunnen zetten, dan is dat niet per se duurzaam als dat er toe leidt dat landbouwbedrijven zonder vee daarom meer kunstmest zouden gaan gebruiken. Zoals hiervoor ook al is aangegeven is er ook buiten veehouderijbedrijven een prima en duurzame afzetmarkt voor dierlijke mest.

Vindt zij het wenselijk dat in de agrarische sector volgens de kringloopgedachte wordt gewerkt?

Ja. Vastgesteld kan worden dat in de agrarische sector veelal volgens de kringloopgedachte wordt gewerkt, dat wil zeggen dat nuttige stoffen in bijvoorbeeld dierlijke mest opnieuw worden benut voor plantenteelt op het eigen bedrijf (sluiting kringloop op het bedrijf) of op andere landbouwbedrijven (lokaal, in de eigen regio, of buiten de eigen regio). Het overheidsbeleid inzake mest is er in belangrijke mate op gericht om onnodige verliezen van meststoffen te verkleinen en zodoende kringlopen in de landbouw beter te sluiten.

Deze leden vragen waarom niet is besloten om een maximum te stellen waarboven niet meer gegroeid mag worden met mestverwerking, bijvoorbeeld door boven de 50 kilogram per hectare helemaal geen mestverwerking toe te staan. Zij vinden de staffel bovendien niet stijl genoeg: de staffel laat veel te veel ruimte voor grondloze groei. De leden van de SP-fractie willen een andere basis voor deze wet, waarbij grondgebonden groei gedefinieerd wordt als de helft van de mest op eigen grond, de helft binnen een straal van 20 kilometer. Graag krijgen deze leden hier een reactie op.

Zoals hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie is aangegeven wordt met dit wetsvoorstel de wens van de Eerste Kamer als neergelegd in de motie Reuten c.s. om de inhoud van de AMvB grondgebonden groei melkveehouderij in wetgeving op te nemen, tot uitvoering gebracht.

De leden van de D66-fractie maken zich zorgen over versnippering van wetgeving die ontstaat in de melkveehouderij. De regering schrijft dat bezien vanuit het doel en de structuur van de Meststoffenwet grondgebondenheid niet anders kan worden gedefinieerd dan in termen van mestproductie en mestplaatsingsruimte op een bedrijf. Wat betreft deze leden houdt grondgebondenheid echter nog veel meer in. Grondgebondenheid betekent ook een natuurlijk evenwicht in bredere zin en weidegang. Hoe beziet de regering dat?

Het voorliggend wetsvoorstel is een voorstel tot wijziging van de Meststoffenwet en in dit kader is het consistent om aan te sluiten bij de bestaande systematiek en logica van de Meststoffenwet. Andere aspecten van grondgebondenheid worden door andere instrumenten bevorderd.

De leden van de ChristenUnie-fractie herinneren de regering aan de toezegging om in overleg met de sector voor de Kerst tot voorstellen te komen voor het bevorderen van regionale kringlopen. Tijdens de behandeling van de AMvB hebben deze leden aangegeven het belangrijk te vinden dat mest die afgezet wordt via duurzame overeenkomsten bij akkerbouwers in de nabije omgeving of bij landbouwers die hun gronden niet (meer) zelf actief in gebruik hebben in mindering gebracht kan worden op het melkveefosfaatoverschot. Welke mogelijkheden hiertoe ziet de regering?
Is de regering bereid nu eindelijk stappen te zetten waarbij (voer-mest-) kringlopen worden bevorderd?
De leden van de SGP-fractie stellen vast dat de Staatssecretaris heeft toegezegd dat hij samen met de sector gaat kijken welke mogelijkheden er zijn om samenwerking tussen melkveehouders en akkerbouwers met betrekking tot regionale kringlopen van ruwvoer en mest te stimuleren. Deze leden pleiten ervoor om melkveehouders ruimte te geven om grond van nabijgelegen boeren die zij gebruiken voor ruwvoerproductie en afzet van mest mee te laten tellen in het kader van grondgebondenheid. Deze leden horen graag wat de stand van zaken is. Is de regering voornemens om de genoemde ruimte te bieden? Zo ja, hoe?

In antwoord op schriftelijke vragen van de zijde van uw Kamer heb ik per brief van 15 december 2015 aangegeven de wenselijkheid van regionale kringlopen te onderschrijven en hierover overleg te voeren met betrokken partijen.
Op basis van de gevoerde gesprekken zie ik geen aanleiding en geen ruimte om de al bestaande wettelijke bepalingen in de Meststoffenwet over landbouwgrond die in het kader van een normale bedrijfsvoering bij een bedrijf in gebruik is, te wijzigen. Dit betekent dat bepalend is en blijft dat er sprake moet zijn van een geldige juridische titel en dat de ondernemer ook feitelijk – in de praktijk – de beschikkingsmacht over de grond moet uitoefenen. Van belang is immers dat één ondernemer aanspreekbaar is voor de verplichtingen die volgen uit het stelsel van gebruiksnormen die zien op de maximale bemesting met stikstof en fosfaat uit meststoffen. Vanuit oogpunt van handhaving van de verplichtingen die volgen uit de Meststoffenwet, maar ook die volgen uit stelsel van inkomenstoeslagen in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, kan landbouwgrond op enig moment niet in gebruik zijn bij meer dan één ondernemer.
De bepalingen in de Meststoffenwet die zien op landbouwgrond staan er niet aan in de weg dat veehouders en akkerbouwers op regionale schaal afspraken maken over enerzijds de levering van dierlijke mest en anderzijds de levering van ruwvoer.

Hoofdstuk 3 Voorstel

De leden van de D66-fractie zouden graag in de Nota naar aanleiding van het verslag een tabel ontvangen waarin de volgende elementen zijn meegenomen:

a. *het melkveefosfaatoverschot voor 2014 en de geprojecteerde groei voor 2015 en verder op grond van de Wet verantwoorde groei melkveehouderij, zonder aanvullende maatregelen, met daarbij opgenomen welk deel van het overschot en de groei daarvan gedekt wordt door respectievelijk extra grond en mestverwerking;*
b. *hetzelfde maar dan op basis van de AMvB of Wet verantwoorde groei melkveehouderij; en*
c. *hetzelfde maar dan op basis van het voorgenomen fosfaatrechtenstelsel.*

Het is niet mogelijk om een tabel als gevraagd door de leden van de D66-fractie te geven. De belangrijkste reden hiervoor is dat zowel de Wet verantwoorde groei melkveehouderij als de AMvB grondgebonden groei melkveehouderij voorwaarden stellen aan de afzet van fosfaat en de grondgebondenheid van het bedrijf in relatie tot veranderingen in de fosfaatproductie en fosfaatruimte van het bedrijf, en daarmee de keuzes van veehouders zeker beïnvloeden, maar deze wet en AMvB niet allesbepalend zijn voor de keuzes van de veehouder. Verwachtingen over de ontwikkeling van onder andere melkprijzen, grondprijzen, mestafzetkosten en andere kostenposten zijn minstens zo bepalend. Het doen van voorspellingen over de precieze impact van Wet en AMvB is daarmee erg moeilijk.
Het bepalen van het melkveefosfaatoverschot voor het jaar 2014 is niet mogelijk omdat er in dat jaar voor individuele veehouders geen verplichtingen bestonden ten aanzien van het melkveefosfaatoverschot in dat jaar. Pas in het kader van de AMvB grondgebonden groei melkveehouderij zullen melkveehouders het melkveefosfaatoverschot 2014 op hun bedrijf berekenen als onderdeel van de berekening van de hoeveelheid fosfaat van melkvee die maximaal verwerkt mag worden in 2016. Niet alle bedrijfsspecifieke gegevens die veehouders hiervoor gebruiken worden door de overheid ingewonnen.

In welke mate door individuele veehouders is voldaan aan de bepalingen van de Wet verantwoorde groei melkveehouderij die sinds 1 januari 2015 gelden kan pas in de loop van 2016 worden opgemaakt aangezien hiervoor de jaargegevens over 2015 (fosfaatproductie, fosfaatruimte) per bedrijf nodig zijn. Voorspellingen over de werking van het stelsel van fosfaatrechten kunnen pas gedaan worden op het moment dat de inhoud van dit stelsel volledig bekend is.

De leden van de D66-fractie vragen zich af in welke mate melkveehouders via onderhavig wetsvoorstel groeiruimte behouden, waar zij mogelijk invulling aan zullen gaan geven, die straks via het fosfaatrechtenstelsel alsnog ingeperkt zal worden al dan niet met in de tijd terugwerkende peildata. Kan daar inderdaad sprake van zijn? Zo ja, wat is dan de potentiële omvang van de ingeperkte groei? Zo nee, welk nut heeft het fosfaatrechtenstelsel dan in het beperken van de fosfaatproductie bovenop bestaande wetgeving?

Bedrijven met melkvee kunnen, binnen vigerende wet- en regelgeving, op dit moment groei realiseren. Ook na de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel is groei mogelijk. Het wetsvoorstel regelt, zoals de AMvB grondgebonden groei melkveehouderij nu ook al regelt, dat groei van de fosfaatproductie door individuele bedrijven aan voorwaarden inzake de grondgebondenheid moet voldoen. Zoals hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie is aangegeven, wordt op het moment dat de wet waarmee het stelsel van fosfaatrechten van kracht wordt in werking is getreden, aan bedrijven met melkvee een hoeveelheid fosfaatrechten toegekend. Indien een bedrijf na 2 juli 2015 is gegroeid in fosfaatproductie dan is deze groei voor risico en rekening van de veehouder.
De omvang van een eventueel noodzakelijke krimp is op dit moment niet in te schatten. Pas op het moment dat het CBS definitieve cijfers presenteert over de omvang van de mestproductie in 2015 is een inschatting te geven van de eventueel benodigde krimp en door welke sector of sectoren deze krimp gerealiseerd dient te worden. Ik heb uw Kamer op 14 januari jongstleden geïnformeerd over de voorlopige fosfaatproductiecijfers voor 2015 (Kamerstuk 33 979, nr. 102). In de brief over de invulling van het stelsel van fosfaatrechten heb ik aangegeven dat vanaf 1 juli 2017 het definitieve afromingspercentage vastgesteld zal worden.

3.1 Voorstel voor grondgebonden groei

De leden van de VVD-fractie begrijpen de rekeningsystematiek zo dat wanneer een melkveehouder in bepaald jaar niet groeit, maar door aangepaste fosfaatnormen volgens de berekening wel extra grond zou moeten aantrekken, wordt uitgezonderd van deze eis om extra grond aan te trekken. Kan de regering aangeven of deze leden dit zo goed hebben begrepen, en waar dit is terug te vinden in het wetsvoorstel?

De leden van de VVD-fractie hebben de berekeningssystematiek van het wetsvoorstel en de op 1 januari jongstleden inwerking getreden AMvB grondgebonden groei melkveehouderij goed begrepen. Uit de Meststoffenwet volgt dat bij de berekening van de fosfaatruimte gewerkt wordt met de gebruiksnormen zoals die gelden in het jaar waarvoor de bewuste berekening wordt gemaakt. Dit hoeft dan ook niet in dit wetsvoorstel vastgelegd te worden.

Zij zijn de regering dankbaar voor het toezenden van het rekenmodel. De leden van de VVD-fractie constateren dat het model technisch van aard is. Deze leden willen de regering vragen of het rekenmodel voldoende bekend is bij de sector.

Zo ja, willen zij vragen of er bezwaren leven bij de sector bij de technische aard van het rekenmodel. Is de regering van mening dat alle melkveehouders met het rekenmodel uit de voeten kunnen?

De regering meent dat het rekenmodel voldoende bekend is bij de sector. Het rekenmodel heeft veel aandacht gekregen in de agrarische media en ook adviseurs, accountants en belangenbehartigers in de landbouw besteden veel aandacht aan de gevolgen van de AMvB grondgebonden groei melkveehouderij zoals uiteengezet in het rekenmodel. Een en ander wordt ook toegelicht op de website van RVO.nl. De informatie op die site zal regelmatig worden aangevuld.
Juist door de uitleg in het rekenmodel «technisch» en zakelijk te houden, is getracht zo veel mogelijk helderheid te bieden en mogelijke misverstanden op te lossen. De toepassing van dit wetsvoorstel en de AMvB grondgebonden groei melkveehouderij is niet altijd eenvoudig, maar juist met de geboden uitleg zijn veel veehouders in staat om de benodigde berekening ook op hun bedrijf toe te passen.

De leden van de SP-fractie vragen de regering om aan te geven hoeveel ruimte megastallen krijgen om te groeien binnen voorliggende wet. Waarom is er niet besloten om megastallen buiten te sluiten of te ontmoedigen?

Het voorliggende wetsvoorstel is een instrument dat van toepassing is op alle bedrijven met melkvee, met uitzondering van bedrijven met een zeer beperkt aantal stuks melkvee (met maximaal 250 kg fosfaatproductie per jaar). Het wetsvoorstel stuurt, net zoals de AMvB grondgebonden groei melkveehouderij, niet op bedrijfsgrootte maar op de mate van grondgebondenheid. De ruimte die er is voor «megastallen» wordt bepaald door het ruimtelijke beleid van provincies en gemeenten.

Wanneer komt de lang geleden aangekondigde wet waarbij veehouderijen beperkt kunnen worden in het kader van volksgezondheidsredenen?

Het bedoelde wetsvoorstel inzake de Wet dieren heeft raakvlakken met het omgevingsrecht en de Omgevingswet. Bij de behandeling van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet in de Tweede Kamer is laatstgenoemd wetsvoorstel op een aantal onderdelen gewijzigd, mede door amendementen, in het bijzonder ook betreffende de toepassing van het voorzorgbeginsel en de bescherming van de gezondheid. Bij de begrotingsbehandeling van Economische Zaken, onderdeel Landbouw en Natuur op 2 en 3 december jongstleden heb ik aangegeven te willen bekijken op welke manier het voorgenomen wetsvoorstel dieraantallen en volksgezondheid meerwaarde heeft boven wat nu al geregeld is in de Omgevingswet, mede na amendering, en hierover de Tweede Kamer begin 2016 te informeren.

Waarom is in voorliggend voorstel niks omtrent weidegang opgenomen?

Voor het antwoord op deze vragen wordt verwezen naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de GroenLinks-fractie.

In hoeverre onderkent de regering dat het opvoeren van de melkproductie per koe voor de betreffende koe gezondheidsrisico's en welzijnsrisico's met zich meebrengt?
Is de regering bereid deze risico's te adresseren, bijvoorbeeld door een maximum op de melkproductie per koe te zetten?

Zoals in een brief aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 33 979, nr. 99) is aangegeven, is er de laatste jaren meer balans tussen melkgift en het

algehele welzijn van de koe. In de fokprogramma's wordt naast selectie op productie, ook op andere fokwaarden zoals een goede (uier)gezondheid en goed beenwerk geselecteerd. Dit komt het welzijn van de koe ten goede.
Het is in het belang van de zuivelsector en de veehouder zelf dat een (te) hoge melkproductie niet leidt tot onaanvaardbare problemen zoals uierontstekingen, klauwgebreken of zelfs onvruchtbaarheid. Ik zal dan ook geen normen gaan stellen aan de melkgift per koe.

Deze leden vragen zich af waarom voor een latere referentiedatum gekozen is. Kan de regering haar keus onderbouwen en de gevolgen ervan schetsen?

In het wetsvoorstel is een knelgevallenvoorziening opgenomen voor bedrijven die voorafgaand aan het moment van indiening van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet ten behoeve van een verantwoorde groei van de melkveehouderij (30 maart 2015) financiële verplichtingen zijn aangegaan om groei te realiseren op basis van mestverwerking van het gehele melkveefosfaat-overschot. De referentiedatum in dit wetsvoorstel is gelijk aan die in de AMvB grondgebonden groei melkveehouderij. In het oorspronkelijke voorstel van de AMvB (Kamerstuk 33 979, nr. 73) was de datum van indiening van de nota van wijziging (7 november 2014) als datum gekozen zodat geen anticiperend gedrag zou kunnen optreden. De Afdeling Advisering van de Raad van State merkte echter op dat de wijze waarop de mogelijkheden voor mestverwerking zou worden beperkt pas volledig duidelijk werden met de voorhang van het ontwerpbesluit op 30 maart 2015. Op grond van de vereisten van regulering van het gebruik van eigendom in de zin van artikel 1 van het eerste Protocol bij het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens meent de Raad van State dat de te kiezen datum om anticipatie te voorkomen gerelateerd moet worden aan het moment dat ondernemers konden weten dat er een beperking zou komen en hoe die beperking eruit zou gaan zien. Dit was het geval op het moment dat het ontwerpbesluit werd bekendgemaakt in verband met de voorhang in beide Kamers der Staten-Generaal. De Raad van State meent derhalve dat de knelgevallenvoorziening door zou moeten lopen tot 30 maart 2015. Dit advies is overgenomen in de AMvB grondgebonden groei melkveehouderij en in het wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de regering zich ervoor moet inspannen om regionale kringlopen te bevorderen als vorm van grondgebonden groei. Bij het plenaire debat over de invulling van de AMvB ter bevordering van grondgebondenheid op 23 april 2015 heeft de regering aangegeven om op korte termijn in overleg te treden met de landbouwsector over het bevorderen van regionale kringlopen en daarbij ook te kijken naar het Belgisch systeem. Is er al iets ondernomen op dit vlak, zo vragen deze leden. De mogelijkheid om met bijvoorbeeld het Belgisch systeem, van de burenregeling, regionale kringlopen mogelijk te maken zou vele melkveehouders die het land wel duurzaam in gebruik hebben, maar zonder juridische titel, erg helpen bij de inwerkingtreding van de AMvB grondgebonden groei volgend jaar.
Is de regering bereid om met spoed actie te ondernemen om regionale kringlopen in lijn met de Belgische burenregeling verder mogelijk te maken, zo vragen zij.

Voor het antwoord op deze vragen wordt verwezen naar antwoorden op vragen van de leden van de fracties van de ChristenUnie en van de SGP hiervoor.

De leden van de D66-fractie lezen in het rekenmodel dat de AMvB c.q. het wetsvoorstel grondloze groei onmogelijk maakt. Zij vragen in hoeverre die stelling misleidend kan zijn. Immers, niet de gehele groei van het melkveefosfaatoverschot hoeft gedekt te worden met extra grond. Voor een deel (50–100%) kan worden volstaan met mestverwerking. Het overgrote deel van het overschot kent dan, zo concluderen deze leden, grondloze groei.

Zoals hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie is aangegeven, is de inhoud van dit wetsvoorstel identiek aan de inhoud van de AMvB grondgebonden groei melkveehouderij. Bedrijven zonder fosfaatoverschot van melkvee kunnen alle fosfaat die wordt geproduceerd binnen het bedrijf plaatsen en hoeven daarom bij uitbreiding van de fosfaatproductie niet over extra grond te beschikken. Het laatste geldt ook voor bedrijven met een klein fosfaatoverschot per hectare. Bedrijven met een groter fosfaatoverschot kunnen de fosfaatproductie alleen laten groeien als zij ook over extra grond beschikken om een deel van de extra fosfaat binnen het bedrijf te kunnen plaatsen. In die zin is grondloze groei dus niet mogelijk. Dit is een gedifferentieerde aanpak waarbij intensievere bedrijven aan strengere voorwaarden moeten voldoen.

Kan de regering verduidelijken waarom voor deze specifieke percentages gekozen is.
Had een keuze voor hogere percentages, dus waarin groei van fosfaatproductie voor een groter deel gecompenseerd moet worden met grond, niet beter aangesloten bij de ambitie van de regering voor grondgebonden groei?

De percentages uit het wetsvoorstel zijn, in lijn met de motie Reuten c.s., gelijk aan die als opgenomen in de AMvB grondgebonden groei melkveehouderij die op 1 januari 2016 in werking is getreden.

De leden van de D66-fractie vragen zich af welke effecten de groei op basis van verplichte mestverwerking respectievelijk extra grond heeft op de productie en afzet van stikstof en ammoniak.

Het is niet mogelijk om een kwantitatief antwoord te geven omdat er geen inzicht is op de uitbreidingsplannen van individuele ondernemers. Ten algemene kan worden gesteld dat de extra voorwaarde aan groei, namelijk dat intensievere melkveehouders die groeien over grond moeten beschikken, waarschijnlijk een remmend effect op de groei heeft en daarmee ook op de toename van de stikstof en ammoniakproductie.

Hoe hangt het stelsel voor grondgebonden groei melkveehouderij samen met de Programma Aanpak Stikstof en met waterkwaliteitsnormen?

In het Programma Aanpak Stikstof is rekening gehouden met door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) voorziene groei van de melkveehouderij bij afschaffing van het melkquotum. Het stelsel voor grondgebonden groei stelt beperkingen aan deze voorziene groei. Het Programma Aanpak Stikstof wordt met regelmaat aangepast aan actuele wetenschappelijke inzichten.
De waterkwaliteit wordt met name bepaald door de gebruiks- en lozingsvoorschiften en de gebruiksnormen. Het stelsel voor grondgebonden groei melkveehouderij heeft daar geen invloed op.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering van mening is dat melkveehouders zich voldoende beseffen dat bij uitbreiding van de fosfaatproductie, zodanig dat extra fosfaatruimte nodig is, deze fosfaatruimte voor 15 mei 2016 verworven moet zijn.

Op welke wijze worden melkveehouders actief op deze verplichting geattendeerd, zo vragen deze leden

Het is niet nieuw dat in het kader van de Meststoffenwetgeving in enig jaar voor landbouwbedrijven alleen de grond meetelt die opgegeven wordt bij de Gemeenschappelijke Data-Inwinning (GDI) op 15 mei van dat jaar. Dat is geen verrassing voor melkveehouders.
Veehouders worden geattendeerd door berichten op de site van RVO.nl. Daarnaast heeft de verplichting veel aandacht gekregen in de agrarische media, en ook belangenorganisaties, adviseurs en accountants wijzen veehouders op de nieuwe regels.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen aandacht voor melkveehouders die – buiten hun invloed – grond verliezen en door de systematiek van de regelgeving deze verliezen één op één moeten compenseren met nieuwe plaatsingsruimte. Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer terreinbeherende organisaties van wie melkveehouders grond pachten deze grond niet meer toewijzen, bij administratieve aanpassingen door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland of bij onteigening door de overheid. Deelt de regering de mening dat deze ondernemers onevenredig getroffen worden door een verplichting tot volledige compensatie met grond?
Is de regering bereid om te regelen dat bedrijven die na het verliezen van grond onder de 20 kilogram fosfaatoverschot per hectare blijven de weggevallen grond niet hoeven te compenseren met nieuwe plaatsingsruimte, maar dat zij, net als melkveehouders die na een groei van de fosfaatproductie onder de 20 kilogram fosfaatoverschot per hectare blijven, het ontstane overschot voor 100% mogen verwerken?
De leden van de SGP-fractie vragen aandacht voor een vergelijking tussen melkveehouders die na 2014 onverhoopt grond hebben verloren of verliezen en daardoor met extra overschot te maken hebben en melkveehouders die eenzelfde extra overschot realiseren door extra productie na 2014. De eerste groep moet volgens het Besluit grondgebonden groei melkveehouderij en het voorliggende wetsvoorstel dit extra overschot in principe voor 100% ongedaan maken door verwerving van extra grond of afstoot van koeien. De tweede groep moet slechts voor 25 of 50% van dit overschot extra grond verwerven of koeien afstoten. Is dit geconstateerde verschil juist? Deze leden vinden dit niet rechtvaardig.
Zij tekenen daarbij aan dat verlies van gronden in een aantal gevallen te maken heeft met beleid van natuurbeheerders en overheden, waarbij al dan niet verpachte/verhuurde gronden «opgeëist» worden voor natuurontwikkeling of aanleg van infrastructuur. Is de regering bereid hier een mouw aan te passen?

Het wetsvoorstel en de AMvB grondgebonden groei melkveehouderij hebben als effect dat de grondgebondenheid van bestaande bedrijven behouden blijft. Voorkomen wordt dat de grondgebondenheid van melkveebedrijven afneemt doordat op bedrijven met een gelijkblijvende fosfaatproductie de fosfaatruimte krimpt. Als door krimp van de fosfaatruimte een melkveefosfaatoverschot ontstaat, dan moet een dergelijke krimp van de fosfaatruimte gepaard gaan met krimp van de fosfaatproductie om de grondgebondenheid te behouden. Dus het wetsvoorstel en de AMvB grondgebonden groei melkveehouderij hebben ook een effect op situaties waarin geen sprake is van groei van de fosfaatproductie maar wel van krimp van de fosfaatruimte op het bedrijf waardoor een melkveefosfaatoverschot ontstaat en/of toeneemt. Zoals in antwoord op eerdere vragen van de leden van de VVD-fractie en van de leden van de CDA-fractie is aangegeven, wordt bij nota van wijziging geregeld dat in geval de fosfaatruimte in 2014 ongebruikelijk hoog was door tijdelijk extra fosfaatruimte door deelname aan een natuurontwikkelingsproject of de

ontwikkeling van publieke infrastructuur, een uitzondering wordt gemaakt. In andere gevallen is het aan de veehouder om ervoor te zorgen dat de fosfaatruimte op het bedrijf in stand wordt gehouden in relatie tot de fosfaatproductie op het bedrijf.

De leden van de SGP-fractie constateren dat in het naar de Kamer gestuurde rekenmodel wordt aangegeven dat «in het kader van deze AMvB» in de berekening van het melkveefosfaatoverschot bij de bepaling van de fosfaatruimte voor het jaar 2014 uitgegaan moet worden van de gebruiksnormen zoals die gelden in het jaar waarvoor de berekening wordt gemaakt. Dat is een goede zaak, omdat aanscherping van de gebruiksnormen zo op zichzelf genomen niet zorgt voor een grondverwervingsopgave. Deze leden vragen zich nog wel af of deze nadere duiding buitenom de wetgeving voldoende juridisch houdbaar is.
Zij constateren verder dat de toevoeging «in het kader van deze AMvB» suggereert dat deze interpretatie niet voor het wetsvoorstel geldt, terwijl de leden van de SGP-fractie ervan uitgaan dat dit wel de bedoeling is. Deze leden willen graag meer duidelijkheid, indien nodig, door aanpassing van het wetsvoorstel.
Deze duiding is houdbaar. Bij de verantwoording wordt gebruik gemaakt van normen zoals die op dat moment krachtens de Meststoffenwet zijn vastgesteld. De duiding is ook van toepassing op het wetsvoorstel.

De regering heeft ervoor gekozen om ten opzichte van het Besluit grondgebonden groei melkveehouderij de berekening van het van toepassing zijnde percentage van de groei van de melkveefosfaatproductie sinds 2014 dat maximaal verwerkt mag worden, aan te passen. Het overschot per jaar zou nu berekend moeten worden op basis van de gegevens over het fosfaatoverschot per hectare van het voorgaande kalenderjaar in plaats van het huidige jaar. Ze gaan er overigens vanuit dat het hier gaat om het fosfaatoverschot per hectare en niet over het melkveefosfaatoverschot per hectare, zoals vermoedelijk per abuis aangegeven stond in de brief van 12 oktober jl. (Kamerstuk 33 979, nr. 101).
De leden van de SGP-fractie willen erop wijzen dat een groep melkveehouders in 2015 al meer koeien heeft gehouden zonder verwerving van extra grond. Door de wijziging van de spelregels kunnen ze nu niet meer anticiperen. Een deel van hen heeft in 2016 ten opzichte van de eerste versie van het Besluit een eenmalige extra grondverwervingsopgave. Deze leden weten bijvoorbeeld dat deelnemers aan de pilot voor evenwichtsbemesting fosfaat (BEP) die in 2015 meer koeien hebben en volgend jaar wilden profiteren van meer plaatsingsruimte het nu toch moeten bezuren. Deze leden horen graag wat de mogelijkheden zijn om hier een mouw aan te passen.

De leden van de SGP-fractie merken terecht op dat per abuis in de genoemde brief is verwezen naar het melkveefosfaatoverschot per hectare. Bedoeld is het fosfaatoverschot van melkvee per hectare.
Voor de berekening van het fosfaatoverschot van melkvee per hectare moet in het kader van de AMvB grondgebonden groei melkveehouderij en onderhavig wetsvoorstel gebruik worden gemaakt van de gegevens van het voorafgaande kalenderjaar. Met deze wijziging ten opzichte van de oorspronkelijke tekst van het concept-besluit wordt de AMvB (en het wetsvoorstel) gemakkelijker uitvoerbaar voor de veehouder en de overheid. Gevolg is wel dat het effect van een toe- of afname van het overschot per hectare van melkvee pas een jaar later gevolgen heeft voor met welk percentage van de groei van de fosfaatproductie ten opzichte van 2014 gerekend moet worden om de maximale omvang van het melkveefosfaatoverschot te bepalen op grond van de AMvB en het wetsvoorstel. In geval van toename van het overschot per hectare is deze

wijziging in het voordeel van de veehouder; in het geval van afname van het overschot per hectare is dat in het nadeel van de veehouder. Een groter overschot per hectare in 2015 door meer productie op dezelfde hoeveelheid grond als geschetst door de leden van de SGP-fractie werkt dus inderdaad door in de berekening die voor het controlejaar 2016 gemaakt moet worden. Als dat een structurele toename van het overschot per hectare is van dat bedrijf is er geen nadeel voor de veehouder ten opzichte van de oorspronkelijke tekst van het concept-besluit.
Ondernemers die meedoen aan de BEP pilot kunnen in de berekening voor grondgebonden groei voor 2016 de gebruiksnorm invullen die in de BEP-ontheffing is vermeld. Voor 2015 en 2014 kunnen zij de reguliere gebruiksnorm invullen. Dit zal voor hen waarschijnlijk niet ongunstig zijn.

3.2 Uitzondering voor extensievere bedrijven met melkvee

De leden van de CDA-fractie vragen of het klopt dat aan bedrijven met een fosfaatoverschot kleiner dan 20 kilogram per hectare geen aanvullende voorwaarden opgelegd worden op basis van voorliggend wetsvoorstel. Zo nee, zou de regering aan de hand van voorbeelden deze leden kunnen toelichten hoe ze in de praktijk de kleiner dan 20 kilogram fosfaatoverschot per hectare gaat uitwerken.

Het klopt inderdaad dat voor bedrijven met een fosfaatoverschot van melkvee kleiner dan 20 kilogram per hectare geldt dat de fosfaatproductie mag groeien zonder dat grond (fosfaatruimte) verworven moet worden. Vanzelfsprekend gelden wel de bestaande regels ten aanzien van onder andere de mestverwerkingsplicht, verantwoorde groei melkveehouderij en de gebruiksnormen.
Bedrijven met een fosfaatoverschot kleiner dan 20 kilogram die wel een melkveefosfaatoverschot hebben, moeten er echter wel rekening mee houden dat als de fosfaatruimte vermindert als gevolg van afname van de hoeveelheid grond onder het bedrijf of verandering van de fosfaattoestand van de grond, zij ook de fosfaatproductie van het bedrijf moeten verkleinen. Dit effect is geïllustreerd in voorbeeld 4 van het rekenmodel grondgebondenheid behorende bij de AMvB Verantwoorde groei melkveehouderij (bijlage bij Kamerstuk 34 295, nr. 5).

3.3 uitzondering voor bedrijven die hebben geïnvesteerd in mestverwerking

De leden van de SP-fractie zijn geen warm voorstander van de knelgevallenregeling voor bedrijven die voor 30 maart 2015 financiële verplichtingen zijn aangegaan voor mestverwerking en zien graag dat deze regeling zo beperkt mogelijk wordt toegepast.
Kan de regering inschatten om hoeveel gevallen het gaat en kan zij toezeggen de uitzondering strak af te bakenen?
De leden van de CDA-fractie vinden het niet meer dan logisch dat de knelgevallenregeling is uitgebreid tot 30 maart 2015. Echter, de desbetreffende melkveehouders die zich melden bij Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, krijgen geen reactie of hun melding voldoet. Daardoor weten deze ondernemers niet wat ze te wachten staat volgend jaar. Deze leden vragen de regering om zich in te spannen om zo spoedig mogelijk adequaat te reageren op degenen die zich gemeld hebben voor de knelgevallenregeling.
De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het klopt dat bedrijven nog geen formulier kunnen aanvragen bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland als zij gebruik willen maken van de knelgevallenregeling.
Zo ja, is de regering bereid om te zorgen dat de onduidelijkheid voor ondernemers op dit punt zo snel mogelijk wordt weggenomen?

Zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, was de inschatting dat in ongeveer 200 gevallen aan de voorwaarden van de knelgevallenregeling voldaan zal worden. Tot en met 31 januari 2016 hebben ondernemers die menen knelgeval te zijn, zich hiervoor op de website van RVO.nl kunnen aanmelden. Van deze mogelijkheid hebben 259 veehouders gebruik gemaakt.
De binnengekomen meldingen zullen beoordeeld worden of voldaan wordt aan de voorwaarde dat uit de bewijsstukken onomstotelijk blijkt dat uiterlijk op 30 maart 2015 financiële verplichtingen zijn aangegaan voor het laten verwerken van het gehele melkveefosfaatoverschot. Jaarlijks moet uiterlijk op 30 maart worden aangetoond dat het melkveefosfaat-overschot van het voorafgaande jaar ook daadwerkelijk geheel is verwerkt door de verwerker met wie de financiële verplichting is aangegaan.

3.4 Sanctionering

De leden van de SGP-fractie hebben enkele vragen over het handhavingsbeleid. Melkveehouders kunnen in een bepaald jaar alleen de gronden meetellen die ze voor 15 mei in het kader van de mei-telling opgegeven hebben. Tegelijkertijd is de totale fosfaatproductie bij gebruikmaking van de zogenaamde bedrijfsspecifieke excretie (BEX) lastig in te schatten. Deze bedrijfsspecifieke excretie kan over de jaren heen behoorlijk fluctueren. Een misrekening is zo gemaakt. De leden van de SGP-fractie vinden het ongewenst wanneer melkveehouders elk jaar een veiligheidsmarge moeten hanteren voor het geval de BEX een keer ongunstig uitpakt. Deze leden vragen de regering om hier in het handhavingsbeleid of anderszins aan tegemoet te komen. Welke mogelijkheden ziet de regering daarvoor?

De regering ziet geen mogelijkheden voor versoepeling. Het is de vrije keus van de ondernemer om gebruik te maken van BEX. Het gebruik hiervan geeft de veehouder voordelen. Hij zal het voordeel moeten afwegen tegen het nadeel van het aanhouden van een marge in zijn bedrijfsvoering. De sector kan instrumenten ontwikkelen die ondernemers hierin kunnen ondersteunen. Er is een aanzet gemaakt voor de ontwikkeling van een dergelijk instrument in het kader van Proeftuin Natura 2000.

Hoofdstuk 4 Effecten van het voorstel

4.1 Bedrijfseffecten

De leden van de D66-fractie merken op dat het voorkomt dat melkveehouders omwille van infrastructurele projecten onteigend worden. Daartegenover staat een compensatie. Uitgaande van een systeem van grondgebonden groei kan dat de groei belemmeren. Op welke wijze zal daarmee omgegaan worden?

Bij het berekenen van de hoogte van de compensatie bij onteigeningen van landbouwgrond zullen de betrokken partijen zich moeten realiseren dat deze onteigening ook negatieve financiële gevolgen kan hebben voor betrokken melkveehouders in het kader van dit wetsvoorstel en de AMvB grondgebonden groei melkveehouderij door het verlies van fosfaatruimte en het effect hiervan op het melkveefosfaatoverschot op het bedrijf van de veehouder. Het is aan de bij een onteigeningsprocedure betrokken partijen om invulling hieraan te geven bij de berekening van de compensatie.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren hebben in de memorie van toelichting gelezen dat de regering beweert dat de voorliggende wet geen invloed heeft op het milieu. Deze leden zijn verbaasd over deze stellige bewering. Graag willen zij de regering een casus voorleggen. In de wet is geregeld dat melkveehouders via een vervangende verwerkingsovereenkomst hun fosfaatoverschot elders kunnen laten verwerken. Boer A in Friesland vraagt boer B in Brabant om een hoeveelheid fosfaat ter grootte van zijn overschot te verwerken. De mest van boer A blijft evenwel in Friesland. Op papier heeft boer A nu geen overschot meer, maar wat gebeurt er met het in Friesland achtergebleven overschot? Afvoeren naar een boer die nog wel ruimte heeft, zou merkwaardig zijn. Er is immers al vervangend verwerkt. Het overschot moet fysiek ergens heen maar bestaat op papier niet meer en verdwijnt elders ergens. Zo kan landelijk de fosfaatbalans op papier in orde zijn, maar plaatselijk worden verstoord. Graag een reactie hierop.

Het voorliggende wetsvoorstel heeft geen directe gevolgen voor het milieu in de zin dat het wetsvoorstel geen gevolgen heeft voor de hoeveelheid mest die gebruikt mag worden en de wijze waarop het mestgebruik plaatsvindt. Dit is elders in de meststoffenregelgeving geregeld (gebruiksnormen en gebruiksvoorschriften). In antwoord op een eerdere vraag van de leden van de D66-fractie is ingegaan op te verwachten effecten op de emissie van stikstof en ammoniak.
De gebruiksnormen en gebruiksvoorschriften zijn ook van toepassing in de casus die de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren voorleggen: met het aangaan van de vervangende verwerkingsovereenkomst heeft de veehouder in Friesland weliswaar voldaan aan de mestverwerkingsverplichtingen die gelden, maar daarmee is de mest op papier niet verdwenen, in tegenstelling tot wat de leden van de Partij voor de Dieren menen. Bij het feitelijke gebruik van de mest bij een boer die nog wel ruimte heeft, gelden ook voor die boer de stikstof- en fosfaatgebruiksnormen. Een vervangende verwerkingsovereenkomst heeft geen effect op de hoeveelheid mest die wordt verwerkt of op de hoeveelheid die binnen de gebruiksnormen wordt aangewend. Dit is al praktijk in de Meststoffenwet.

4.2 Regeldruk

De leden van de SP-fractie vragen de regering te reflecteren op het proces van regulering van de melkveehouderij, waarbij in korte tijd een grote hoeveelheid regelgeving is uitgestort over melkveehouders. Wat vindt zij ervan dat vlak na de aanname van de AMvB een stelsel van fosfaatrechten is aangekondigd?
Vindt zij dit passen in de categorie betrouwbaar en fatsoenlijk bestuur?

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op een eerder vraag van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren.

Erkent de regering dat het samenspel van wetten en regels ervoor zorgt dat brutale groeiers en bedrijven die intensiveerden, konden groeien en dat daardoor nu de extensieve bedrijven geblokkeerd worden in hun bedrijfsontwikkeling?

Nee. Binnen bestaande wet- en regelgeving is er voor *alle* bedrijven een gelijke kans om te groeien. Het voorliggende wetsvoorstel legt minder strenge voorwaarden op aan extensieve bedrijven dan aan intensieve bedrijven bij groei van het bedrijf. Onder dit wetsvoorstel en in de AMvB grondgebonden groei melkveehouderij worden extensieve bedrijven dus niet geblokkeerd door intensieve bedrijven in hun bedrijfsontwikkeling.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren stellen vast dat het fosfaatplafond kennelijk geen enkele rem op de uitbreiding van de afgelopen jaren vormt. Tegelijkertijd worden er op dit moment aan de lopende band door provincies uitbreidingsvergunningen in het kader van de Natuurbeschermingswet (Programmatische Aanpak Stikstof) afgegeven. Hoe ziet de regering deze in rechte afgegeven vergunningen in relatie tot mogelijke kortingen op de veestapel in verband met het fosfaatoverschot?

Een afgegeven uitbreidingsvergunning in het kader van de Natuurbeschermingswet doet niets af aan de verplichtingen die zullen volgen uit aangekondigde stelsel van fosfaatrechten.

Deze leden nemen waar dat er een stapeling is van ongelijksoortige regels waardoor de complexiteit en bureaucratie toeneemt. En dit is niet alleen het geval binnen deze wet. De regering heeft ervoor gekozen om de negatieve gevolgen van de veehouderij op natuur, milieu en dierenwelzijn gefragmenteerd aan te pakken. Zo is er wet- en regelgeving voor fosfaat, aparte wet- en regelgeving voor de uitstoot van broeikasgassen, voor ammoniak, voor dierenwelzijn et cetera. Met de huidige groei van de melkvee-industrie voorzien zij dat er een verdere opeenstapeling van regelgeving gaat komen vanwege de toenemende druk op de Nederlandse melkvee-industrie. Is de regering bereid om te komen tot een integrale visie op deze zaken om hiermee ondoorzichtigheid en complexiteit van regelgeving te vermijden en te voorkomen dat een verdere stapeling van wet- en regelgeving noodzakelijk is?

De regering neemt maatregelen daar waar dat nodig is. Onderhavige wetgeving zorgt ervoor dat de groei van de melkveehouderij deels gebaseerd is op grond in gebruik bij melkveebedrijven om te bewerkstelligen dat de sector grondgebonden blijft. Dat is in aanvulling op bestaande regels ten aanzien van onder andere mest, ammoniak en natuur die nu al voor de melkveehouderijsector gelden en elk hun eigen doelen dienen. Met de onderhavige wetgeving wordt een eigenstandig doel nagestreefd, naast andere doelen die voor de melkveehouderij bestaan.

4.3 Milieueffecten

De leden van de D66-fractie lezen dat het stelsel van verantwoorde groei van de melkveehouderij moet zorgen voor een duurzame balans tussen de groei van de melkveehouderij en de afzet van dierlijke mest. Zij vragen hoe dit zich verhoudt tot het reeds aangekondigde stelsel van fosfaatrechten.
Hoe duurzaam is een maatregel waarvan reeds voor inwerkingtreding bekend is dat deze op korte termijn aangevuld of vervangen wordt door een ander stelsel?

Voor het antwoord op deze vragen wordt verwezen naar het antwoord op een eerder vraag van de leden van de fractie van de SP.

De leden van de D66-fractie merken op dat de regering schrijft dat de milieueffecten van onderhavig wetsvoorstel beperkt zijn. Als dat zo is, rijst de vraag waarom er per se een AMvB van gelijke strekking in werking moet treden op 1 januari 2016 in het geval dit wetsvoorstel niet reeds op die datum in werking kan treden. Kan de regering dat toelichten.

De Wet verantwoorde groei melkveehouderij vormt de basis voor de AMvB grondgebonden groei melkveehouderij. Bij de behandeling van deze AMvB in de Eerste Kamer heeft de Eerste Kamer de wens geuit de

inhoud van deze AMvB op het niveau van de wet te regelen. Aan deze wens wordt met dit wetsvoorstel uitvoering gegeven. Zoals eerder geantwoord op een vraag van de leden van de fractie van Groen Links bestond de wens om de grondgebondenheid snel te regelen opdat 2015 geen verloren jaar zou zijn.

Hoe verhoudt zich dat tevens tot het streven met dit wetsvoorstel een bijdrage te leveren aan het behalen van de doelen in de Nitraatrichtlijn en het Actieprogramma?

Met de AMvB grondgebonden groei melkveehouderij, en dus ook met dit wetsvoorstel, wordt beoogd de groei van de melkveehouderij in Nederland sterker aan grond te binden dan het geval zou zijn zonder deze AMvB en het wetsvoorstel. Grondgebondenheid van de melkveehouderij is geen voorwaarde om te kunnen voldoen aan de Nitraatrichtlijn, zoals ook in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is betoogd: «bedrijven met melkvee die hun overschot aan dierlijke mest binnen de geldende regels elders afzetten dragen immers bij aan de realisatie van de doelen van het mestbeleid en daarmee aan de doelen van de Nitraatrichtlijn. Grondgebondenheid is echter wel een maatschappelijke randvoorwaarde om te kunnen blijven produceren. Grondgebonden veehouders kunnen in belangrijke mate voorzien in hun eigen ruwvoer, hebben – in geval van een huiskavel van voldoende omvang – mogelijkheden om hun veestapel te weiden en hebben afzetmogelijkheden voor hun eigen mest. Grondgebondenheid kan daarmee een belangrijke bijdrage leveren aan de realisatie van duurzaamheidsdoelen in de melkveehouderij» (Kamerstuk 34 295, nr. 3).

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren hebben kennisgenomen van het rapport From Sun to Glass waarin het accountantskantoor PwC een analyse heeft uitgevoerd van een sojaplant in Brazilië tot een glas melk bij de Nederlandse consument. Daaruit blijkt dat de consument geen idee heeft van de gevolgen van de productie van een glas melk. Is de regering niet van mening dat het belangrijk is dat het voorlichten van de consument over de gevolgen van de melkvee-industrie hoort bij een «verantwoorde melkveehouderij»?
Is de regering bereid om de consument voor te lichten over de gevolgen van de productie van een glas melk ten aanzien van de grootschalige CO_2-en fosfaatuitstoot, water-, energie- en landverbruik die hiermee gepaard gaan?

De herkomst en productiewijze van voedsel geniet een toenemende belangstelling van de consument en is onderdeel van het voedselbeleid van de regering. Onafhankelijke informatie voor consumenten over de impact van bijvoorbeeld melk stelt de rijksoverheid beschikbaar via het Voedingscentrum (www.voedingscentrum.nl) en Milieucentraal (www.milieucentraal.nl). Hier zijn ook publiekscampagnes over de eigen voetafdruk van consumenten een onderdeel van. Nederland draagt in belangrijke mate bij aan een verantwoorde veehouderij vanwege zijn hoge kennisniveau en hoge efficiency en behoort daarin tot de wereldtop. Dit geldt ook voor de productie van de Nederlandse melk en voor zuiveltechnologie.

Deze leden constateren dat de milieugevolgen van de toename van de koeienexplosie enorm zijn. Voor één glas melk is er een tocht nodig van dertienduizend kilometer voordat een sojaboon eindigt in een glas melk. Een koe drinkt zo'n 70 liter water per dag. Maar om één liter melk te produceren is ook nog 250 liter nodig om de soja te telen, die eigenlijk maar voor 3% in de melk zit. Aan dat water zit geen prijskaartje, maar deze waterverspilling leidt wel tot uitdroging van hele gebieden en daardoor

vergaande houtkap in regenwouden. Voor elke liter melk consumeert een koe 225 liter water in de sojamelk waardeketen en is meer dan een vierkante meter grond nodig. De productie van de melk via deze waardeketen voor één Nederlandse schoolklas vult een Olympisch 50-meterbad met water en legt beslag op twee voetbalvelden aan landbouwgrond. De Nederlandse melkproductie voor één jaar kost meer dan 25 miljoen liter diesel in de hele productieketen; genoeg om bijna 34.000 automobilisten een jaar in Nederland te laten rijden, aldus PwC. Hoe ziet de regering de verhoging van de milieudruk op deze gebieden nu de melkvee-industrie geëxplodeerd is in aantal dieren en aantal liters melk?

De Nederlandse melkproductie dient plaats te vinden binnen de algemene milieurandvoorwaarden en meer specifiek het huidige en toekomstige mestbeleid, waardoor er beperkte mogelijkheden zijn voor groei van de melkveehouderij in Nederland. De toename van de melkproductie zal naar verwachting niet gepaard gaan met een verandering van het aandeel sojaschroot in het rantsoen, maar leidt mogelijk tot een verhoging van de milieudruk omdat voor de meerproductie extra krachtvoer nodig is. Het aangekondigde stelsel van fosfaatrechten zal een plafond aanbrengen in de fosfaatproductie door melkvee in Nederland en daarmee ook aan het gebruik van soja in de melkveehouderij. De verantwoordelijkheid voor het verminderen van de milieudruk bij de productie van soja ligt echter in de eerste plaats bij de nationale overheden van de landen waar de soja vandaan komt. Daarnaast ligt een deel van de verantwoordelijkheid bij de afnemers van soja, in dit geval de Nederlandse melkveehouders. Ik juich het toe dat dat de Nederlandse melkveehouderij sinds 1 januari 2015 uitsluitend soja aankoopt met het RTRS-certificaat (zie http://www.nzo.nl/nieuws/nederlandse-zuivelsector-volledig-over-op-verantwoorde-soja). Tot slot is er ook een verantwoordelijkheid van consumenten voor de aankoop van producten waarin soja verwerkt is. In antwoord op de voorgaande vraag is al verwezen naar de voorlichting aan consumenten over de voetafdruk van voedingsmiddelen.

Hoofdstuk 5 Uitvoering en handhaving

5.1 Uitvoering

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren hebben met verontwaardiging kennisgenomen van het rekenmodel van de fosfaatrechten. Zij constateren dat bedrijven die maximaal gegroeid zijn tot aan 2014 en daarna een standstill hebben gehad, geen extra grond hoeven aan te kopen. Opnieuw worden grote en intensieve fabrieken beloond. Ook het aanscherpen van bemestingsnormen tussen 2014–2016 hoeft niet gecompenseerd te worden met extra grond. De AMvB is alleen van toepassing op bedrijven met melkvee waar het melkvee meer dan 250 kilo fosfaat produceert. Kan de regering aangeven waarom zij de industrie zoveel mogelijkheden biedt om niet grondgebonden te zijn?

Het rekenmodel zoals toegestuurd aan de Tweede Kamer op 13 november 2015 (Kamerstuk 34 295, nr. 5) heeft geen betrekking op fosfaatrechten, maar op de werking van de AMvB grondgebonden groei melkveehouderij zoals deze op 1 januari 2016 in werking is getreden. Aangenomen wordt dat de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren op dit rekenmodel doelen. Het wetsvoorstel sluit geheel aan bij deze AMvB conform de wens van de Eerste Kamer (motie Reuten c.s.).

Kan de regering aangeven waarom er een uitzondering voor roodvleesvee en fokstieren is meegenomen in de rekenmethode? Betekent dit dat roodvleesvee en fokstieren niet bijdragen aan de fosfaatruimte die een bedrijf heeft?

Kan de regering de toename van het houden van het runderras Belgisch Witblauw verklaren?
In hoeverre worden dikbilrunderen meegenomen in de fosfaatrechten?

Het wetsvoorstel evenals de AMvB grondgebonden groei melkveehouderij sluiten aan bij de bestaande definitie in de Meststoffenwet van melkvee (artikel 1, lid 1 onderdeel kk.). Roodvleesstieren en fokstieren vallen niet onder de reikwijdte van de AMvB en dus ook niet onder van dit wetsvoorstel. De keuze voor de invulling van de definitie van «melkvee» in de Meststoffenwet is toegelicht in de memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel Verantwoorde groei melkveehouderij (Kamerstuk 33 979, nr. 3, paragraaf 3.1.1).
Het begrip fosfaatruimte in het wetsvoorstel is hetzelfde als het begrip fosfaatruimte zoals gedefinieerd in artikel 1 lid 1 onderdeel ll van de Meststoffenwet. In die definitie is fosfaatruimte een functie van in gebruik zijnde landbouwgrond en natuurterrein en de voor die landbouwgrond cq. natuurterrein geldende gebruiksnormen en gebruiksvoorschriften. Mest van roodvleesvee en fokstieren moet binnen de kaders van de gebruiksnormen en -voorschriften worden aangewend.
Er is geen sprake van een toename van het houden van het runderras Belgisch Witblauw, wel is er een toename van het gebruik van sperma van dit ras, toegepast door melkveebedrijven bij de melkkoeien waarvan geen kalveren worden aangehouden voor de vervanging van de melkveestapel. Deze kalveren worden bestemd voor de vleesproductie.
Het stelsel van fosfaatrechten zal gebruik maken van de definitie van melkvee uit de Meststoffenwet; de Meststoffenwet kent geen categorie dikbilrunderen als zodanig.

5.2 Handhaving

De leden van de Partij voor de Dieren constateren dat de forfaitaire excreties of de bedrijfsspecifieke excreties (BEX) de basis vormen voor de administratie waarmee de wet wordt gecontroleerd en gehandhaafd. De informatie voor dit systeem wordt door de ondernemer zelf aangeleverd. Waar het de BEX betreft, gaat het daarbij onder andere om gehaltes aan voedingsstoffen en mest die door de ondernemers zelf getrokken en verzameld worden. Welke garanties zijn er dat deze waarden ook de werkelijkheid weerspiegelen tegen de achtergrond dat er met BEX ten opzichte van de forfaitaire waarden tot wel 15% voordeel kan worden behaald?

In de BEX-handleiding is aangegeven hoe de ondernemer de BEX moet invullen en waar deze de gegevens op moet baseren. Zo moet de grootte van een kuil en de samenstelling ervan door een onafhankelijk laboratorium worden vastgesteld.
De sector is momenteel bezig met de ontwikkeling van de database KringloopWijzer. Daarmee wordt, nog meer dan voorheen, geborgd dat de gegevens zoveel mogelijk uit onafhankelijke bronnen komen en dus niet van de veehouder zelf afkomstig zijn.

Als de BEX waarden wel betrouwbaar zijn, wat zegt dat dan over de forfaitaire waarden?

Via BEX kan een deel van de ondernemers aantonen beter te presteren, bijvoorbeeld op fosfaatefficiëntie, dan de melkveehouderijsector gemiddeld doet. Dat zegt niets over de betrouwbaarheid van het gemiddelde. De forfaits zijn gebaseerd op de gemiddelde excretie op alle melkveehouderijbedrijven samen. De forfaits zijn gebaseerd op adviezen hierover door de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM). De CDM baseert zich hierbij op actuele gegevens over de excretie van

melkvee in Nederland, zoals vastgesteld in de Werkgroep Uniformering Mestcijfers (WUM).

Zowel het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) als het LEI Wageningen UR (LEI) hebben in de aanloop naar deze wet ex ante berekeningen gemaakt. Volgens het PBL zou de melkproductie tot 2020 met 20% groeien en zou door efficiënter werken de fosfaatproductie in 2020 gelijk blijven op het niveau van 2011. Het LEI becijferde een soortgelijk groeitempo, maar voorzag een fosfaatproductie door verbeteringen via het voerspoor van 85 miljoen kilo in 2020. Kan worden uitgelegd waarom de misrekeningen van zowel het PBL als het LEI zonder enig voorbehoud nog steeds figureren in de memorie van toelichting. Hebben de misrekening gevolgen voor hun positie in de advisering van het ministerie, en hun rol in het debat?
Zo ja welke, zo nee waarom niet?

Dit wetsvoorstel is net als de AMvB grondgebonden groei melkveehouderij gebaseerd op de berekeningen van LEI en PBL die gemaakt zijn in het kader van het wetsvoorstel verantwoorde groei melkveehouderij. In het kader van het nu voorliggende wetsvoorstel zijn geen nieuwe berekeningen opgesteld. Het gaat bij de berekeningen van LEI en PBL uitdrukkelijk om prognoses die betrekking hebben op een toekomst (in 2020) die zich nog zal moeten ontrollen, en die gebaseerd zijn op de best beschikbare inzichten ten tijde van het moment van opstellen. Mede op basis van deze prognoses is geconcludeerd dat het nodig was om aanvullende maatregelen te treffen om er voor te zorgen dat groei van melkveebedrijven gedeeltelijk grondgebonden plaats zou vinden.

Deze leden constateren dat het voerspoor nog steeds genoemd wordt als mogelijkheid om minder fosfaat te produceren. Tegelijk zijn er berichten dat verlaging van fosfaat in het voer leidt tot gezondheidsproblemen bij melkvee. Is het uit een oogpunt van dierenwelzijn, en mede gelet op de Wet dieren, niet logischer om het fosfaatgehalte in het voer op peil te houden, en minder koeien te houden om het fosfaatoverschot te lijf te gaan?
Kan de regering aangeven welke onderzoeken er worden gedaan naar de relatie tussen fosfaatgehaltes in voer en diergezondheid?

In het kader van topsectorproject Feed4Foodure heeft dit onderwerp de aandacht. Een recente publicatie is bijvoorbeeld: Goselink, R.M.A., G. Klop, J. Dijkstra en A. Bannink, Phosphorus metabolism in dairy cattle: A literature study on recent developments and gaps in knowledge, WUR Livestock Research, 2015 (zie de volgende link: http://edepot.wur.nl/363222).
Er zijn daarnaast in het verleden verschillende studies op dit onderwerp gedaan. Bijvoorbeeld: «Krimpen, M.M. van; Goessink, R.M.A.; Heeres, J.J. en Jongbloed, A.W., Fosforbehoefte van melkvee, varkens, vleesvee en pluimvee: een literatuurstudie, WUR Livestock Research, 2012 (zie de volgende link: http://edepot.wur.nl/201513). Deze laatste studie geeft aan dat koeien met voldoende gras in het rantsoen geen problemen met fosfaattekorten zullen kennen, ook niet bij minder fosfaat in het ruwvoer. Daarbovenop is geen aanvoer van fosfaat met krachtvoer nodig om dieren gezond te houden. Dus om iets af te halen van het teveel dat de dieren toch al binnenkrijgen (zie laatstgenoemde bron, p. 5) is geen bezwaar. In individuele gevallen is het altijd mogelijk om dieren die dit extra nodig hebben een fosfaatrijk krachtvoer te verstrekken. Dat is aan het vakmanschap van de ondernemer. Diergezondheid is daarom geen argument om minder koeien te houden om het fosfaatoverschot te verminderen.

Bij afkalvende koeien wordt een tijdelijk fosfaat-tekort bestreden met fosfaat-bolussen, en /of fosfaatinfusen. Is de regering bekend of deze methoden ook (kunnen) worden toegepast om fosfaatgiften uit de BEX-boekhouding te houden?

Alle fosfaat die aan dieren gegeven wordt, in welke vorm dan ook, moet opgegeven worden in BEX. De genoemde middelen worden niet expliciet in de BEX benoemd, maar moeten dus wel opgegeven worden. Het expres niet opgeven van deze middelen is een vorm van fraude. Als ondernemers expres willen vergeten een bepaalde fosfaatbron op te geven zal dit echter waarschijnlijk niet in de vorm van fosfaatbolussen of -drankjes zijn. Deze kosten zijn namelijk hoger dan de besparingen door het niet hoeven afvoeren van mest met een hogere hoeveelheid fosfaat erin. Fosfaatbolussen of -drankjes zijn daarmee voor de veehouder alleen interessant om zieke dieren mee te behandelen.

Hoofdstuk 6 Juridisch kader

6.1 Europeesrechtelijke aspecten

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren constateren dat de Nederlandse boeren opnieuw flink in de buidel moeten tasten, omdat de Europese afspraken over melkproductie zijn geschonden. Nederland produceerde in de meetperiode 2014/2015 te veel melk en moet ruim € 135 miljoen betalen voor de overschrijding van de zogeheten melkquota. Deze leden constateren dat er in de afgelopen maanden aan de lopende band Natuurbeschermingswet-vergunningen zijn afgegeven. Per week soms met tientallen tegelijk. Het gaat ook om aanvragen van na 1 juli (die vallen dan onder de Programmatische Aanpak Stikstof). Zij verbazen zich erover dat er wel vergunningen voor uitbreidingen worden verleend via de ammoniak, terwijl die straks weer gekort moeten worden vanwege het fosfaat. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen zich af of dit betekent dat er een regenval aan schadeclaims vanuit de boeren te verwachten valt. Zij vragen om een reactie hierop.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar een antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren.

Hoofdstuk 7. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de regering ervoor gekozen heeft om het vierde lid op enig moment na 1 januari 2021 te schrappen. Kan dit er niet toe leiden dat bedrijven hun mestverwerkingsverplichtingen verlengen en minimaal vijf jaar lang geen grond hoeven te verwerven?
Waarom is niet gekozen voor een kortere termijn van bijvoorbeeld drie jaar, waarbij 1 januari 2019 als harde datum is opgenomen?

In de memorie van toelichting is per abuis verwezen naar het vierde lid. Bedoeld is het schrappen van het vijfde lid zoals de leden van de fractie van de ChristenUnie terecht hebben begrepen. Een dergelijke overgangstermijn doet recht aan investeringen die zijn aangegaan op basis van langjarige afspraken en de afschrijvingstermijnen die voor deze investeringen gelden.

Artikel II

De leden van de D66-fractie constateren dat het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State om het wetsvoorstel niet langer artikel 12 van de Wet raadgevend referendum te laten toepassen genegeerd wordt, waardoor de wet nog steeds – in afwijking van de hoofdregel – in werking kan treden voordat onherroepelijk is vastgesteld dat over de wet geen referendum gehouden zal worden, dan wel voordat de uitslag van een referendum onherroepelijk is vastgesteld. Deze leden vinden dit onwenselijk. Inhoudelijk wordt de materie immers geregeld door een AMvB. Bovendien kan een stellingname van de Eerste Kamer (in casu: dat deze normen zo spoedig mogelijk op wetsniveau geregeld moet worden) toch bezwaarlijk afbreuk doen aan een democratisch recht van iedere Nederlander met kiesrecht verleend door beide Kamers der Staten-Generaal. Deze leden verzoeken dan ook deze bepaling alsnog uit het wetsvoorstel te schrappen.

Aan de Eerste Kamer is toegezegd de inhoud van de AMvB grondgebonden groei melkveehouderij onder te brengen in een wetsvoorstel. De wens vanuit met name de Eerste Kamer was om dit wetsvoorstel met ingang van 1 januari 2016 in werking te laten treden. Hiermee kon inwerkingtreding van deze AMvB achterwege blijven. De kanttekening van de Afdeling roept de vraag op hoe bepaald moet worden of een wetsvoorstel spoedeisend is. In dit geval is geoordeeld dat de wetgever bepaalt of van spoedeisendheid sprake is. Daarbij is overwogen dat spoedeisendheid niet enkel ingegeven hoeft te worden door juridische noodzaak, maar ook kan voortkomen uit principiële opvattingen, zoals in dit geval aan de orde. Immers, de Eerste Kamer heeft zich op het principiële standpunt gesteld dat de normen die opgenomen zijn in de AMvB, thuishoren in de wet. Bij voorkeur zag de Eerste Kamer de AMvB dan ook niet in werking treden. De inspanningen waren er op gericht om aan die wens tegemoet te komen. De wens van de Eerste Kamer was voldoende om aan te nemen dat het hier ging om een spoedeisend wetsvoorstel. Inmiddels is duidelijk dat het wetsvoorstel niet op 1 januari 2016 in werking treedt; de AMvB is met ingang van die dag in werking getreden. Bij nota van wijziging wordt het wetsvoorstel dan ook aangepast, zodanig dat niet langer wordt afgeweken van de Wet raadgevend referendum. Hiermee wordt gehoor gegeven aan het verzoek van de leden van de D66-fractie.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het klopt dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen een melkveehouder die op 1 januari 2015 of op 31 december 2015 extra koeien verwerft en dat hij in beide gevallen vóór 15 mei 2016 extra grond moet verwerven.

Het moment van verwerven van melkvee in 2015 is alleen relevant als dit melkvee in 2016 wordt aangehouden en daarmee de fosfaatproductie in 2016 ten opzichte van 2014 verhoogt. Het moment van verwerven in 2015 is dus niet van belang, wel dat het verworven vee structureel wordt aangehouden in 2016 en daarmee bijdraagt aan de fosfaatproductie in 2016.

Overig

De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe fosfaatrechten het beginsel van grondgebondenheid, zoals beoogd door voorliggende wet, zou beïnvloeden. Zou de regering daarover al iets kunnen zeggen, zo vragen deze leden.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerder vraag van de leden van de SP-fractie.

Zou het een mogelijkheid kunnen zijn om eigen grond in combinatie met regionale mestafzet, zoals met de Belgische burenregeling, de kern van de reguleringssystematiek voor de melkveehouderij te laten vormen? Wat zijn daarvan de voor- en nadelen, zo vragen zij.

Voor het antwoord op deze vragen wordt verwezen naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen aan de regering wanneer ze de invulling van de aangekondigde fosfaatrechten kunnen verwachten.

Op 3 maart jongstleden heb ik de nadere invulling van het stelsel van fosfaatrechten aan de Tweede Kamer toegestuurd (Kamerstuk 33 979/33 037, nr. 108). De nadere uitwerking van het stelsel van fosfaatrechten in wetgeving zal zo spoedig mogelijk aan de Tweede Kamer worden toegezonden.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren concluderen dat de gestapelde wet- en regelgeving over de melkveehouderij onvoldoende leidt tot het oplossen van de problemen binnen de melkvee-industrie. Sterker nog, zij constateren dat deze wetgeving nadelige effecten gaat leveren voor het dierenwelzijn, diergezondheid, milieu en melkveehouder zelf. Zij vragen de regering dan ook terug te komen op het besluit fosfaatrechten in te voeren en te kiezen voor het wettelijk verplicht stellen van weidegang en het aantal koeien en de melkproductie per hectare weidegrond aan een maximum te binden, zoals bijvoorbeeld door graasdiereenheden. Deze leden vragen de regering om een reactie.

In de brief van 2 juli 2015 is uiteengezet waarom de regering heeft gekozen voor een stelsel van fosfaatrechten (Kamerstuk 33 979, nr. 98). De leden van de fractie van de fractie van de Partij voor de Dieren worden verwezen naar die brief en de brief met de nadere invulling van het stelsel van fosfaatrechten van 3 maart jongstleden (Kamerstuk 33 979/33 037, nr. 108).

Advies Raad van State

De leden van de VVD-fractie merken op dat de Raad van State in haar commentaar aangeeft dat de datum van inwerkingtreding aangepast dient te worden. De regering geeft aan de opmerking van de Raad van State niet te delen. Deze leden willen de regering vragen waarom de regering de opmerking vanuit de Raad van State niet deelt en van mening is dat de wet op 1 januari 2016 van kracht kan zijn.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord hiervoor op een vergelijkbare vraag van de leden van de D66-fractie.